



Stockholms
universitet

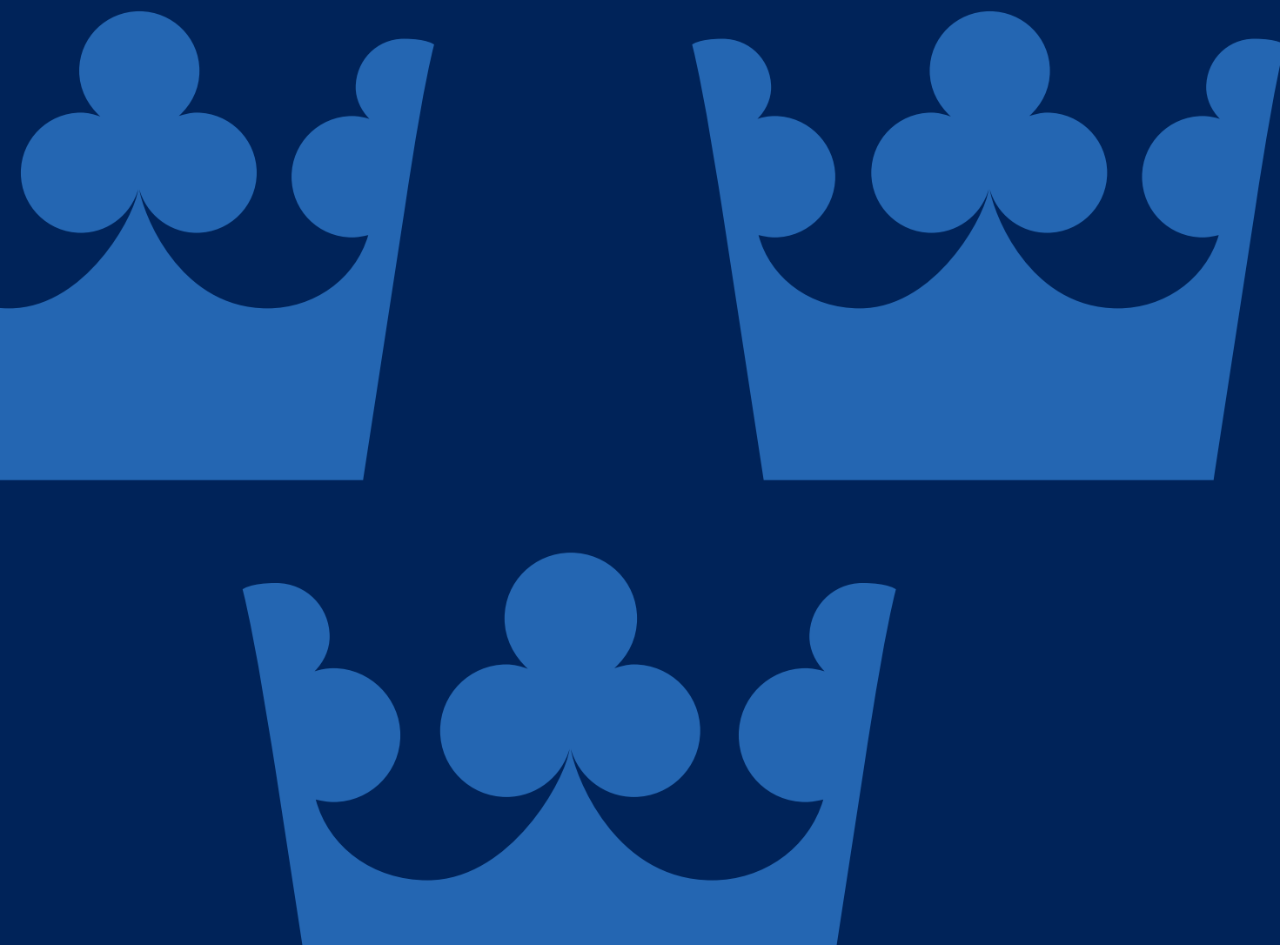
Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2017:2

Intresserande samverkan: Från samsyn till framsyn

– en studie inom Trafikverket

Andreas Sundström och Niklas Wällstedt



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2017:2

Intresserande samverkan: Från samsyn till framsyn

– en studie inom Trafikverket

Andreas Sundström och Niklas Wällstedt

Intresserande samverkan:
Från samsyn till framsyn
– en studie inom Trafikverket

Andreas Sundström och Niklas Wällstedt

©Författarna, Stockholms universitet 2017
ISBN 978-91-981634-6-9

Tryckeri: AJ E-print AB, Stockholm
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Förord

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i statliga miljöer. AES består av representanter från olika myndigheter som tillsammans med forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

AES övergripande syfte är att undersöka hur styrning fungerar i statliga myndigheter. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer där politiskt ställda mål ska uppnås och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

AES riktar ett stort tack till Trafikverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som medverkat i studien. Ett speciellt tack riktas till vår kontaktperson inom Trafikverket, Ulf Magnusson.

Stockholm i mars 2017

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, docent

Eva Wittbom, ekon.dr

Sammanfattning

Denna rapport har som mål att studera hur Trafikverket praktiserar strategi tillsammans med andra intressenter och aktörer. Rapporten utgör delprojekt 3 i ett större treårigt projekt som genomförts inom Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Projektet har finansierats av Trafikverket, inom ramen för FoU-portfölj nummer sex, Trafikverket – en modern myndighet. Tidigare delrapporter inom projektet har visat att det internt i organisationen finns flera bilder av hur strategin ska omsättas i praktiken, samt diskuterat vad som är viktigt i detta arbete. Då en stor del av Trafikverkets uppdrag genomförs av externa parter ingår det också i forskningsprojektet att studera vad som händer med Trafikverkets strategiska arbete i externa relationer. När flera organisationers strategier möts, påverkar och påverkas av varandra väcks frågor om hur strategier samverkar och hur sådan strategisk samverkan fungerar i praktiken. Målet med denna rapport är därför att utveckla kunskap om strategisk verksamhetsstyrning genom att koppla samman frågor om *strategi* med frågor om *samverkan*. Detta uppnås genom att studera hur samverkan fungerar i praktiken. Som grund för rapporten har tre olika exempel på praktiker studerats där Trafikverket möter andra aktörer i planering och genomförande av Trafikverkets arbete.

För att utveckla förståelsen av samverkan antar studien ett samverkansperspektiv: studien tar utgångspunkt i praktiken, snarare än i de samverkande aktörerna. Till skillnad från tidigare samverkansstudiers fokus på enskilda organisationers nytta av att samverka, innebär detta samverkansperspektiv fördjupade frågor om hur olika aktörer med olika intressen *verkar samman*, och hur sådan *samverkan* fungerar i praktiken. För att kunna diskutera samverkan på ett konstruktivt sätt används tre teoretiska begrepp i rapporten: mångfald, intressering och löften. Med dessa begrepp som utgångspunkt inriktas analysen på att undersöka förutsättningar för samverkan. Utifrån analysen av samverkans förutsättningar presenteras i rapportens avslutande kapitel ett utvecklat förhållningssätt till samverkan: *intresserande samverkan*.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
2. STRATEGISK PRAKTIK I SAMVERKAN.....	3
2.1 STRATEGI I PRAKTIK: STRATEGERING.....	3
2.2 SAMVERKAN	4
2.3 TRE PREMISSE FÖR SAMVERKAN: MÅNGFALD, INTRESSERING OCH LÖFTEN	6
3. GENOMFÖRANDE	9
4. SAMVERKANSPRAKTIKER: STRATEGISK EKONOMISTYRNING OCH STRATEGI SOM PROCESS.....	12
4.1 STRATEGERING, ORGANISERING OCH STYRNING, NATIONELLT OCH REGIONALT	12
4.1.1 Planering, mål och prognos	13
4.1.2 Utbud, efterfrågan och behov.....	16
4.1.3 Lokala, regionala och riksintressen	20
4.2 ÅTGÄRDSVALSSTUDIE ENLIGT FYRSTEGSPRINCIPEN	24
4.2.1 När regionala strategier och aktörer möter varandra	25
4.2.2 När objekt möter förutsättningar	29
4.2.3 När principer ska omsättas i åtgärder	32
4.2.4 När man blir varandras planeringsförutsättningar.....	34
4.3 KONTRAKTSTYRNING INOM JÄRNVÄGSUNDERHÅLL.....	38
4.3.1 Kontraktstyrning som strategiskt verktyg för samverkan.....	38
4.3.2 Ett stabilt kontrakt i en mångfald av föränderliga intressen	41
4.3.3 Kontraktets förenkling av samverkan skapar nya behov av samverkansarbete	45
5. DISKUSSION.....	50
5.1 MÅNGFALD, INTRESSERING OCH LÖFTEN I SAMVERKAN	50
5.2 FRÅN SAMSYN TILL FRAMSYN	53
6. SLUTSATSER.....	57
REFERENSER	59

FIGURER OCH TABELLER

<i>Tabell 3.1. Insamlat empiriskt material genom intervjuer och observationer</i>	<i>10</i>
<i>Figur 4.1. Trafikverkets processmodell för Åtgärdsvalsstudier</i>	<i>24</i>
<i>Figur 6.1. Förutsättningar för samverkan – synsätt och arbetssätt</i>	<i>57</i>

1. Inledning

Samverkan är ofrånkomligt. Eftersom olika organisationer, aktörer och intressenter verkar på samma arena – till exempel i transportsystemet eller i samhället som helhet – kommer de också att agera på sätt som samverkar, det vill säga har effekter på varandras arbete – vare sig de vill eller inte. Därför är det också rimligt att offentliga organisationer samverkar aktivt istället för att koncentrera sig enbart på den egna organisationens mål och uppgifter. Denna rapport undersöker frågeställningar om hur strategi och styrning fungerar i samverkan, och hur samverkan kan utövas på ett konstruktivt sätt. Genom att ta avstamp i teorier som går bortom det organisationsfokus som tidigare studier inom strategi, styrning och samverkan haft, föreslår rapporten ett antal förhållningssätt som kan tjäna som utgångspunkter för konstruktiv samverkan: intresserande samverkan.

Denna rapport är en delstudie som genomförts inom ramen för ett större projekt om kopplingar mellan *strategi* och *verksamhetsstyrning*. Det övergripande projektets två tidigare delstudier har undersökt översättningar mellan övergripande strategier och mer konkreta former av verksamhetsstyrning. Resultaten i rapporterna ”Strategier och strategigenomförande: en fallstudie inom Trafikverket” (Höglund och Svärdsten, 2015) och ”Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet” (Holmgren Caicedo med flera, 2016) pekar på att det i praktiken uppstår svårigheter när Trafikverkets övergripande strategi realiseras i verksamhetsstyrningen. Studierna visar att det internt i organisationen finns flera bilder av hur strategin ska omsättas i praktiken, och vad som är viktigt i detta arbete. Med hänsyn till att en stor del av Trafikverkets uppdrag genomförs av externa parter ingår det i detta forskningsprojekt att studera vad som händer med Trafikverkets strategiska arbete i externa relationer.

Studien som denna rapport bygger på är en kvalitativ undersökning av hur Trafikverket praktiserar strategi tillsammans med andra intressenter och aktörer. Ett centralt tema handlar om att koppla ihop frågor om *strategi* med frågor om *samverkan*. När flera organisationers strategier möts, påverkar och påverkas av varandra väcks frågor om hur sådan samverkan fungerar och hur strategisk samverkan kan organiseras i praktiken. Denna studie är därför inte enbart en studie *inom* Trafikverket (som rapportens undertitel anger), utan också en studie som undersöker gränsområden *mellan* Trafikverket och andra aktörer inom myndighetens verksamhetsområde – transportsektorn. Det är dock inte studiens syfte att undersöka hur transportsektorn fungerar, ej heller att undersöka en

enskild aktörs roll inom denna sektor, utan studiens syfte är i huvudsak att undersöka hur samverkan i sig fungerar i praktiken. Det är därför inte en enskild aktör eller organisation som är intressant. Fokus riktas här istället mot hur olika aktörer med olika intressen *verkar samman* – hur olika organisationers respektive strategiska arbete och ”verkan” möts i praktiken – och hur sådan *samverkan* fungerar i praktiken. För att på så sätt undersöka *samverkan* i relation till *strategiskt arbete* tar vi avstamp i en organisation – Trafikverket – och studerar ett antal praktiker där denna organisations strategiska intressen och strategiska planering möter andra aktörer, organisationer, intressen och strategier.

Tidigare forskning om *samverkan* har utvecklats dels från strategiforskning, dels från organisations- och styrningslitteraturen. Delvis till följd av detta ursprung så har diskussioner om samverkan färgats mycket av ett organisationsperspektiv – det vill säga att den enskilda organisationen är normen, från vilken samverkan är något som avviker. I denna studie tar vi istället ett ”samverkansperspektiv”, där vi flyttar fokus från organisationens premisser till att istället undersöka samverkan utifrån hur det praktiseras. Det vill säga: för att utveckla förståelsen av samverkan utgår vi i denna studie från *samverkanspraktiken* snarare än från *organisationen*. För att studera samverkanspraktik antar studien en forskningsansats som fokuserar på hur processer sker i praktiken – hur strategiska samverkansrelationer mellan Trafikverket och andra aktörer praktiseras. Genom intervjuer och mötesobservationer har vi studerat tre olika exempel på samverkanspraktiker: Trafikverkets övergripande samverkan på nationell och regional nivå, Trafikverkets samverkan i ett specifikt planeringsarbete – en så kallad åtgärdsvalstudie (ÅVS) samt ett exempel på Trafikverkets samverkan genom kontrakt, inom järnvägsunderhåll.

Rapporten är strukturerad enligt följande: i kapitel två diskuterar vi tidigare litteratur om strategi och samverkan, samt går igenom tre teoretiska utgångspunkter för rapportens analys. I nästföljande kapitel beskriver vi studiens empiriska undersökning och de resonemang som ligger till grund för studiens tillvägagångssätt. I kapitel fyra presenterar vi den empiriska studien i tre avsnitt (uppdelat på de tre olika exemplen på samverkanspraktik som nämnts ovan). Kapitel fem diskuterar resultaten av den empiriska studien i relation till den tidigare litteraturen och studiens tre teoretiska utgångspunkter, vilket i det sjätte och avslutande kapitlet sammanställs i form av ett nytt förhållningssätt och arbetssätt som kan skapa förutsättningar för strategisk samverkan över tid.

2. Strategisk praktik i samverkan

I detta kapitel går vi kortfattat igenom en del av den litteratur som studerat strategi och samverkan, både inom privat och offentlig sektor. Vi knyter också an till tidigare studier inom det forskningsprojekt som denna rapport är en del av. Vi avslutar kapitlet med en genomgång av den teoretiska ingång vi kommer att använda oss av i denna rapport.

2.1 Strategi i praktik: strategering

Inom strategiforskningen har två synsätt dominerat: ett synsätt som utgår från att organisationen ska anpassa sig till omgivningen, och ett synsätt som utgår från att organisationen ska göra det den är bäst på. Med anpassning som utgångspunkt har studier behandlat vilka möjliga strategier som organisationer har att tillgå för att konkurrera på en marknad. Idén har varit att organisationer kan välja mellan strategier (till exempel kostnadsfokus eller specialisering), beroende på hur marknaden fungerar (Porter, 1980; 1985). Som kontrast till detta utvecklades sedan ett omvänt perspektiv utifrån idén om att organisationer är unika och kan utnyttja detta strategiskt. Detta kom att kallas för ”Resource Based View” (Barney, 1991; Grant, 1991), med fokus på vilka unika resurser och konkurrensfördelar en organisation har och hur dessa kan nyttjas för organisationens bästa på en konkurrensutsatt marknad. Enkelt uttryckt har det alltså växt fram ett utifrån-och-in-perspektiv (anpassning), och ett inifrån-och-ut-perspektiv (unik resursutnyttjande) inom strategiforskningen. Dessa två synsätt kan också appliceras på offentlig sektor (se till exempel Cuganesan med flera, 2012; Knutsson med flera, 2008). Även om den offentliga organisationen inte främst ska tillgodose en marknadsmässig efterfrågan, utan istället har en mer komplex omgivning att förhålla sig till, är det intressant att knyta an till strategiska frågor som rör anpassning till omgivningen (reaktivitet) kontra utnyttjandet av strategiska resurser för att påverka omgivningen (proaktivitet) (Almqvist och Wällstedt, 2013a; Holmgren Caicedo med flera, 2016; Höglund, 2014; Höglund och Svärdsten, 2015).

På senare tid har detta gjorts genom att analysera hur strategi praktiseras – hur strategering går till i praktiken. Denna ingång kallas ”strategy as practice”, och analyserar strategiarbetet som ett verb: *strategering* (Jarzabkowski, 2004; Jarzabkowski och Spee, 2009).¹ Denna typ av strategistudier har främst fokuserat på dem som antas hålla på med strategi – framför allt chefer och personer högre upp i organisatoriska strukturer

¹ Även här har fokus legat på privat sektor, och det är främst inom det projekt denna rapport är en del av som strategering undersökts inom offentlig sektor.

(Jarzabkowski och Spee, 2009), men även medarbetare på lägre nivå, och olika typer av styrmetoder har analyserats i förhållande till strategiering. Inom offentlig sektor har forskningen bland annat kommit fram till att kostnadsfokus (en klassisk organisatorisk strategi) tenderar att dominera (Cuganesan med flera, 2012). Kostnadsfokus kan ibland lägga hämsko på annan utveckling som är strategiskt viktig (till exempel olika typer av kvalitet), men kostnadsfokus kan också vara en förutsättning för en offentlig organisation att våga sig på att göra nya saker och skapa nytta för omgivningen (Almqvist och Wällstedt, 2013b; Knutsson med flera, 2008). För att lyckas med strategiering i praktiken behövs dock en organisatorisk infrastruktur som underlättar kommunikation och reflektion, och inte enbart fokuserar på kvantitativa mål och budgethållning (Almqvist och Wällstedt, 2013b; Jarzabkowski och Seidl, 2008; Mattisson och Ramberg, 2015; Persson och Westrup, 2009).

2.2 Samverkan

Tanken att organisationer har unika strategiska fördelar som de kan använda sig av och utveckla, har lett vidare till studier kring hur organisationer med olika resurser och förmågor² kan samarbeta för att göra det bästa av det omgivningen kräver. Även här har det funnits ett intresse att studera hur konkurrensfördelar kan skapas gentemot en marknad, men det finns också en hel del studier inriktade mot offentlig sektor (se till exempel Axelsson och Bihari Axelsson, 2013; Barretta, 2008; Holmgren Caicedo med flera, 2013; Kurunmäki och Miller, 2011). I dessa studier påpekas ofta att det behövs enighet – samsyn – kring *vad* som behöver göras, och *hur* detta ska göras tillsammans – till exempel hur finansiering ska lösas, hur ansvar ska fördelas och hur arbetet ska styras – för att samarbetet eller samverkan ska utmynna i nyttigheter för samhället. Enligt Huxham (2003) handlar det om att finna unika samverkansfördelar, det vill säga hitta de områden där organisationer kan göra saker och ting bättre genom att verka tillsammans istället för var och en för sig.

Litteraturen om samverkan har med andra ord utvecklats dels från utgångspunkterna i strategilitteraturen vi gått igenom ovan, dels från organisations- och styrningslitteraturen. Som en följd har organisationsperspektivet varit starkt. Den dominerande frågan har varit hur *organisationer* ska kunna samverka, utifrån *sina egna* premisser. En konsekvens av

² Vi använder begreppet ”förmågor” på samma sätt som den engelskspråkiga litteraturen använder begreppet ”capabilities” (se till exempel Grant, 1991).

detta organisationsperspektiv har varit att samverkan anses svårt och som ett nödvändigt ont. En av fältets förgrundsfigurer avslutade sin genomgång av 15 års forskning så här:

[M]aking collaboration work effectively is highly resource consuming and often painful. My strongest piece of advice to practitioners, therefore, is “don’t do it unless you have to”. Put rather more formally, the argument is that unless the potential for real collaborative advantage is clear, it is generally best, if there is any choice, to avoid collaboration. (Huxham, 2003 s. 420–421).

Samtidigt har kravet på samverkan, inte minst inom offentlig sektor, ökat markant – något som kan verka paradoxalt givet Huxhams råd ovan. I den här rapporten utgår vi ifrån att det ökade behovet av samverkan är rimligt, och att det starka organisationsperspektivet – både i litteraturen och i praktiken – har betraktat samverkan som mer problematiskt än det behöver vara. Bland annat har dikotomin mellan vertikal och horisontell styrning gjort att fokus hamnat på hur organisatoriska styrmodeller kan integreras och harmoniseras, hur organisationer ska kunna avancera *sina* agendor eller hur ett visst intresse (till exempel kundens intresse) ska kunna tas till vara inom ramen för samverkan (Holmgren Caicedo med flera, 2013; Persson och Westrup, 2009). Såväl forskning som praktik har fastnat i hur varje organisation ska kunna använda *sina* tilldelade resurser för att uppnå *sina* resultat: det har setts som ett misslyckande om en organisation, som en följd av samverkan, blivit ineffektiv (Almqvist och Wällstedt, 2013a; Wällstedt och Almqvist, kommande) – även om samverkan har varit till för att uppnå samhällsnytta snarare än nytta för de medverkande organisationerna. För att utveckla förståelsen av samverkan behövs studier som tar utgångspunkt i samverkansarbete snarare än i organisationer. Här behöver nya frågor undersökas kring hur samhällsproblem samverkar med varandra, och hur dessa kan angripas; det vill säga hur samverkan kan skapa samhällsnytta som inte nödvändigvis kan hänföras till en specifik organisation.

Som en konsekvens av det starka organisationsperspektivet, kopplat till en likaledes stark marknadsiseringstrend, har vi sett att utvecklingen inom offentlig sektor har gått mot ett mer transaktionsinriktat förhållningssätt: konkurrensutsatta organisationer ska, var och en för sig, skapa maximal nytta för sina specifika intressenter, och nogsamt kunna redovisa sin effektivitet (Almqvist och Wällstedt, 2013a; Broadbent och Laughlin, 2009). Det är också detta som gör samverkan svårt, inte minst för att det krävs tydligt formaliserade relationer, till exempel genom kontrakt, för att kunna avgränsa vem som uppnått vad – vems resurser som skapat vilka värden – och utifrån detta allokera ansvar. Men eftersom detta sällan fungerar fullt ut, visar det sig att andra typer av relationer

behövs: formaliserade transaktioner behöver kompletteras med mellanmännsliga relationer (Almqvist och Wällstedt, 2013b; Wittbom, 2015; Wällstedt och Almqvist, 2015).

Det krävs med andra ord en mångfald utgångspunkter när det gäller samverkan, i både teori och praktik. Vi behöver, i linje med tidigare litteratur, förstå organisationer, och deras unika kompetenser och förmågor. Vi behöver kunna följa hur nytta produceras, och av vem. Men vi behöver också kunna lyfta blicken och studera hur samhällsnytta skapas, även när det är svårt att se exakt var och av vem denna nytta skapas. Vi behöver beakta att det kan finnas en mångfald intressen och värden i samhället; intressen och värden som inte nödvändigtvis är stabila över tid, eller hos specifika aktörer: den som är skattebetalare, medborgare och kund samtidigt, kan agera utifrån en mångfald intressen samtidigt eller i olika situationer. Även organisationer kan befinna sig i såväl intresse- som målkonflikt med sig själva och varandra – även om de formellt kan anses sträva mot samma mål.

2.3 Tre premisser för samverkan: mångfald, intressering och löften

För att komplettera litteraturen om samverkan försöker vi i denna rapport ta ett steg från det organisatoriska perspektivet och antagandet att värde produceras av enskilda organisationer som endast undantagsvis kommer samman för att arbeta riktat mot ett mål. Där tidigare litteratur antagit att samverkan endast sker när organisationer inlett samarbete och har gemensamma mål, utgår vi ifrån att samverkan sker oavsett detta. Oavsett om det finns ett formellt samarbete mellan offentliga organisationer eller ej, kommer dessa organisationer att påverka samhället och varandra. De kommer att göra saker som är till nytta för varandra, och ställa till problem för varandra; deras verkan kommer, oundvikligen, komma samman – de kommer att samverka. Frågan är hur denna samverkan ska hanteras, givet att den är oundviklig. För att kunna diskutera samverkan på ett konstruktivt sätt, arbetar vi i rapporten med ett antal premisser som skiljer sig något från traditionell strategi- och organisationsforskning.

Den första premissen vi arbetar med är *mångfaldspremissen*. Eftersom det finns en mångfald organisationer, intressen, aktörer med mera inom offentlig sektor – även inom specifika områden som till exempel transportsystemet – utgår vi ifrån att värde och nytta produceras på en mångfald sätt, i en mångfald praktiker och i en mångfald former (Wällstedt, 2015). Här bygger vi på Mols (2002) studier av hur (olika) praktiker kan

generera olika versioner av samma objekt, vilket innebär att när olika organisationers praktiker kopplas samman blir mångfald en grundförutsättning.³ Ur ett klassiskt organisationsperspektiv är sådan mångfald problematisk: om värde inte är singulärt – om det inte finns ett tydligt mål att arbeta mot – hur ska då organisationen styras? Antagandet om mångfald förändrar synen på en mängd problem: intresse- och målkonflikter blir grundförutsättningar, och inte nödvändigtvis problem som ska undvikas till varje pris. Istället är mångfald, även i organisatorisk och interorganisatorisk praktik, eftersträvansvärd. Eftersom samhället består av en mångfald föränderliga värden och intressen, är det rimligt att de samverkande organisationerna på något sätt försvarar eller omfamnar denna mångfald. Mångfaldspremissen riktar med andra ord om fokus mot andra typer av problem, vilket väcker nya frågor om organisering och styrning (Sundström, 2015; Wällstedt, 2015): om den offentliga sektorn ska sträva efter att tillgodose en mångfald intressen och värdeformer, behöver även dess organisationer kunna hantera denna mångfald.

Den andra premissen handlar om *intressen*. En grundläggande utgångspunkt i framför allt ekonomisk teori är att olika aktörer, organisationer som individer, har olika – ofta motsatta – intressen. Framför allt drivs de av egenintresse (Jensen och Meckling, 1976; Williamson, 1996) och kan antas vilja utnyttja varandra för att främja dessa intressen. Även om vi inte direkt säger emot detta, utgår vi ifrån att intressen är mer flytande än det stabila egenintresset som ekonomisk teori bygger på (Sundström, 2011). Vi bygger istället på Callons (1986) tanke att intressen hela tiden skapas. Intressen är i Callons mening ”inter esse” – de är klämda ”mellan” (inter) ”det som är” (esse – från ”essens”) – och skapas och omskapas beroende på vad de hamnar emellan. En aktörs intressen kommer alltså hela tiden att omskapas, beroende på vilken situation aktören befinner sig i eller, med andra ord, mellan vilka andra intressen aktören befinner sig. Detta föreskriver vidare också en förflyttning av analytisk fokus: från *intressen* till processer av *intressering*. I studier av organisationers samverkan kan vi med hjälp av Callons förhållningssätt till intressering undersöka hur samverkan som process möjligen också formar och formas av samverkansparternas intressen.

Den tredje premissen handlar om att betrakta strategi som en form av löfte. Denna premiss utgår från att det som i många fall anses vara slutet på en process – till exempel ett beslut, en plan eller ett kontrakt – i de allra flesta fall också är en början. Även om det

³ Vi använder här begreppet ”mångfald” som motsvarighet till det engelska begreppet ”multiplicity” så som det används i teoretiska diskussioner av dessa frågor. Se även Law (2004) och Law & Singleton (2005).

kan ligga mycket arbete i att komma fram till ett beslut, en slutgiltig plan eller ett kontrakt, ligger ändå det mesta arbetet efter detta. Det är när beslut, planer och kontrakt är klara som den stora utmaningen för samverkan uppstår. Här bygger vi på Mouritsen och Kreiner (2016) som menar att dessa processlut – beslut, planer och kontrakt – kan och bör ses som *löften*. De kallar detta sätt att arbeta på för *löftesekonomi*. De visar i sin artikel hur olika aktörer kan samverka utifrån tanken att det hela tiden går att gå tillbaka till löftet, om meningsskiljaktigheter uppstår mellan parterna, men att det ursprungliga löftet också är delvis överspelat så snart det är gjort. De förutsättningar som fanns när löftet gavs kommer inte tillbaka. Därför kan det vara problematiskt att luta sig alltför mycket på innehållet i löftet – det vill säga beslutet, planen eller kontraktet – när samverkan praktiseras. Istället behöver de samverkande aktörerna utgå lika mycket från de nya förutsättningar som uppstår och förändras under samverkans gång.

3. Genomförande

Denna rapport är del tre i ett större treårigt projekt vars syfte varit att utveckla kunskap om Trafikverkets verksamhetsstyrning genom att identifiera och förstå de utmaningar som uppstår vid översättningen av Trafikverkets strategi från en övergripande strategisk ledningsnivå till operativ nivå. Utgångspunkten för föreliggande rapport har varit att studera hur Trafikverket praktiserar strategi tillsammans med andra intressenter och aktörer – det vill säga i samverkan med andra – och hur Trafikverkets strategi skapas och omskapas i sådan samverkan. Med andra ord tar vi i denna rapport steget ut, utanför Trafikverket som organisation. Samtidigt intresserar vi oss också för det som sker inom Trafikverkets organisatoriska gränser – vi har studerat hur olika intressen och intressenter möts, och hur strategier och styrning spelar roll i dessa möten.

Startpunkten för det empiriska arbetet var idén om översättning. Vi ville förstå hur Trafikverkets strategier översattes i relation till andra aktörer och intressenter. Vårt antagande var att denna översättning antagligen kan se ut på många olika sätt, bland annat beroende på vilka andra aktörer och intressenter som är inblandade, hur relationerna mellan intressenterna är organiserade och vilka styrinstrument (kontrakt, mål, planer, kalkyler med mera) som involveras. Kort sagt behövde vi studera samverkanspraktiker som är tillräckligt olika med avseende på dessa och andra faktorer. De samverkanspraktiker vi studerat är: 1) nationell och regional samverkan mellan olika aktörer och intressenter inom transportsystemet, 2) en specifik åtgärdsvalsstudie och 3) kontraktsrelationer mellan beställare och utförare inom VO underhåll (järnväg).

Anledningen till att vi valt dessa tre samverkanspraktiker är att vi på ett tidigt stadium fann dem vara kompletterande i termer av formalisering och stabilitet, samt med avseende på mångfald. Nationell och regional samverkan är i ett ständigt flöde, med upprepade försök att formalisera samverkan i planer, överenskommelser, avtal med mera mellan en mångfald aktörer och intressenter. Åtgärdsvalsstudier kan se ut på flera sätt. Vi valde en studie med ett komplext men ändå förhållandevis väl definierat objekt som involverade ett flertal intressenter – men långtifrån den mångfald som representeras inom samverkan på nationell och regional nivå. Kontraktsrelationen mellan beställare och utförare involverar endast två aktörer, men som vi kommer att visa innehåller även denna samverkanspraktik en förvånansvärd mångfald.

För att skaffa oss kunskap inom nationell och regional samverkan, har vi inriktat oss på att intervjua Trafikverkspersonal centralt och inom en specifik region inom VO Samhälle, samt regionala och nationella samverkanspartner (till exempel kommuner och

regional kollektivtrafikmyndighet) och andra intressenter (till exempel företrädare för transportbranschen, företrädare för olika transportslag och företrädare för olika resenärsgupper). Vi fick också möjlighet att delta på ett möte med nationella persontransportrådet. Vi intervjuade involverade aktörer i den studerade åtgärdsvalsstudien, inklusive Trafikverkspersonal och kommunföreträdare. Vi var också med på ett möte inom åtgärdsvalsstudien. Många av de personer som intervjuades om åtgärdsvalsstudien är också involverade i den regionala samverkan, vilket gör att de har intervjuats om båda samverkanspraktikerna. Inom kontraktstudien har vi intervjuat projektledare och beställare från Trafikverket, såväl som entreprenörer under kontrakt. Vi har också samlat dokumentation – planer, styrdokument, avtal med mera – från de olika aktörerna för att komplettera intervjuerna. I tabell 3.1 finns en sammanfattning av våra respondenter.

	Antal	Genomsnittlig tid (minuter)
Intervjuade representanter för Trafikverket	12	80
Intervjuade representanter för samverkanspartner	15	75
Observerade samverkansmöten	2	150

Tabell 3.1. Insamlat empiriskt material genom intervjuer och observationer.

Vår intervjuteknik har varit vad Kreiner och Mouritsen (2005) kallar ”analytisk”. Denna teknik innebär att vi börjat med att låta intervjupersonen berätta med egna ord om hur hen arbetar med strategi, styrning och samverkan, med vilka andra aktörer och utifrån vilka premisser. Efter hand har vi som intervjuare gått in med frågor kring specifika praktiker, och även försökt problematisera en del av svaren vi fått från intervjupersonerna direkt i intervjusituationen. Inte minst har vi, i intervjusituationen, försökt relatera våra intervjupersons svar till svar vi fått i andra intervjuer, från samverkanspartner eller utsagor vi funnit i styrdokument och strategiska dokument. Detta ger en intervju som utmynnar i en reflekterande dialog där vi som intervjuare får en djupare förståelse för den praktik som den intervjuade är involverad i. Den intervjuade får, å sin sida, möjlighet att

fördjupa sina resonemang, förklara sitt arbete utifrån olika perspektiv och ställa eventuella missförstånd till rätta.

För att få till stånd den här typen av öppen och reflekterande dialog har vi lovat våra intervjupersoner anonymitet. För de flesta av dem har det inte varit viktigt, medan andra har varit mer måna om sin anonymitet. Därför har vi valt att helt anonymisera vår empiriska berättelse – vi berättar till exempel inte vilka kommuner vi besökt, eller vilken åtgärdsvalsstudie det handlar om. När det behövs, för att få ett sammanhang i berättelsen, och när det inte går emot konfidentialitetskrav, specificerar vi dock för vilken typ av organisation respondenten arbetar. I övriga fall kallar vi helt enkelt varje person för ”aktör” eller ”intressent”.

Vi håller oss alltså nära vårt teoretiska ramverk i den empiriska berättelsen. Vi kommer att prata om intressenter och intressen och om mångfald i termer av mål, aktörer, intressenter, styrmodeller med mera. Vi kommer att visa på samverkansarbetet, det vill säga försöken att komma till beslut och avslut som både slut och början på processer. Även här är de tre valda samverkanspraktikerna kompletterande: första delen i empirin – delen om strategi i praktisk samverkan på nationell och regional nivå – visar på mycket av arbetet som pågår *innan* löften är givna, medan delen om åtgärdsvalsstudien visar på arbetet i samband med själva *avslutandet* – avgivandet av löftet. Delen om kontraktsrelationen är den del som tydligast visar på allt det arbete som kvarstår *efter* att löftet är givet. Detta är dock bara en liten del av vad dessa praktiker kan lära oss om intresserande samverkan. Låt oss därför gå vidare till empiridelen.

4. Samverkanspraktiker: Strategisk ekonomistyrning och strategi som process

I det här kapitlet presenterar vi vår empiri. Det är uppdelat i tre avsnitt utifrån tre olika typer av samverkanspraktiker. Det första avsnittet beskriver strategisk samverkan på ett övergripande nationellt och regionalt plan mellan en mångfald aktörer som är inblandade i att få transportsystemet att fungera. Det andra avsnittet beskriver åtgärdsvalsstudien som samverkanspraktik. Det tredje avsnittet beskriver samverkanspraktiker mellan Trafikverket och några av dess entreprenörer, och hur kontraktet används som löfte.

4.1 Strategering, organisering och styrning, nationellt och regionalt

I samverkanspraktiker organiseras verkligheten på en mångfald sätt, av en mångfald aktörer och intressenter, och i relation till en mångfald andra intressenter, aktörer, organisationer, intressen, mål, ansvar med mera. I våra intervjuer, observationer och dokumentstudier har vi tagit fram ett antal sammanhang där intressering och samverkan sker i relation till andra på en mer allmän nivå – där samverkan sker som en del av olika organisationers strategier, men också i relation till hur samhället i övrigt är organiserat. Utgångspunkten i det här avsnittet är alltså att olika aktörer försöker organisera sig för att identifiera och lösa problem. Delvis försöker de göra det själva, men i de flesta fall finns en insikt att det inte går: de måste samverka. Samtidigt har varje organisation, aktör eller intressent utvecklat egna intressen, sin egen styrning och sina egna visioner och strategier. Dessa används för att hantera en komplex och svårorganiserad värld. En kommunföreträdare uttryckte det på följande sätt:

Jag tycker man gör lite fel om man tror att världen – eller alla beslut och allt – är liksom strukturerat från början och sen så gäller det bara att hitta rätt bana. Utan jag ser det lite mer som att det är ett kaos, och så försöker man strukturera in varje projekt eller varje väg i den här organisationen.

Även om långt ifrån alla skulle gå så långt som att se världen som ett ”kaos”, är detta något vi ser hos samtliga aktörer. Verkligheten är komplicerad och svårgripbar och måste organiseras. Och därifrån får man göra sitt bästa för att organisera och hantera den – själv och i samverkan med andra. Några av de viktigaste sätten är att planera, sätta upp mål och att försöka förutspå framtiden med hjälp av prognoser.

4.1.1 Planering, mål och prognos

Planering är ett av de vanligaste sätten att hantera och organisera världen inom offentlig sektor. När det gäller transportsystemet och dess olika aktörer finns en mängd planer. Trafikverket har en nationell transportplan, länstransportplaner och en verksamhetsplan. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna har sina planer och kommunerna har sina planer (mer specifika transport- och trafikplaner, såväl som översikts- och detaljplaner gällande samhällsbyggnad i allmänhet). Därtill kommer planer som är framtagna i samverkan, såsom regionala utvecklingsplaner, som ska ligga till grund för, men också ta hänsyn till, de olika planer och strategier som tas fram i de statliga, regionala och kommunala organisationerna.

Varje organisation har med andra ord sina planprocesser, där problem (ofta kallade ”brister”) och lösningar hanteras och prioriteras. Genom att ha en tydlig process för detta, går det att omsätta strategiska idéer i handling. För Trafikverkets del, regionalt, beskrivs denna process i stora drag enligt följande:

Numera är man ju noga med att liksom identifiera brister än gå på lösningar på en gång [...] då går det till en ”bristbank” som vi kallar det [...] här ligger det ju huller om buller kan man säga [...] Sen har vi ju en prioritering bland bristerna [...] och så gör man åtgärdsvalsstudien [...] då får vi massor av åtgärder här för prioriterade brister.

Strategiskt och utvecklingsmässigt arbetar Trafikverket regionalt mycket med att identifiera brister. Dessa kan vara stora eller små och identifieras av Trafikverket själva eller av andra aktörer – från medborgare till andra organisationer som till exempel kommuner eller andra samverkanspartner. För att kunna göra detta på ett meningsfullt sätt behöver Trafikverket involvera sig i de regionala frågorna, och finnas på plats på många olika ställen. De måste intressera sig för sin omgivning, i stort och smått, men även intressera sin omgivning för vad som är aktuellt för Trafikverket just nu. Som en konsekvens blir uppdraget stort och komplext – bristerna blir många, och det gäller att kunna prioritera och baka ihop rätt frågor med varandra.

På en strategisk nivå innebär det att komma överens om de stora dragen, att skaffa en problembild som hänger någorlunda samman med andra aktörer. Därför har Trafikverket regionalt tagit fram ett eget dokument – ett framkomlighetsprogram – som både ska reflektera Trafikverkets syn på vilka problem som ska lösas i regionen och ta hänsyn till samverkanspartners idéer och strategier. Här handlar det, som i citatet ovan, mycket om att identifiera problem och brister, och inte gå för snabbt in på lösningar (även om en hel del sådana förslag även presenteras i programmet). En gemensam problembild är första

steget i en god samverkan, och därför understryks vikten av dialog mellan olika intressenter i framkomlighetsprogrammet.

Efter detta ska lösningar tas fram – också det i samverkan. Här är strategin, från Trafikverkets sida, att jobba med åtgärdsvalsstudier (något vi kommer att analysera närmare i nästa avsnitt) men också att arbeta utifrån sin planeringsprocess och utifrån de mål som satts upp. Även finansiella restriktioner spelar roll för vad som kan göras. Oftast utgår prioriteringar och arbetet med lösningar från transportpolitiska mål, såsom tillgänglighetsmål, trafiksäkerhetsmål och miljömål. Mycket handlar om att sätta sig in i problembilder och hantera brister – att intressera sig för omvärlden. Samtidigt menar flera av de intressenter vi talat med att även om Trafikverket är duktiga på att lyssna på och intressera sig för andra, regionalt, så blir det ofta som Trafikverket bestämt när det väl kommer till handling. En Trafikverksrepresentant förklarar det så här:

Generellt skulle jag nog tro att Trafikverkare [skulle] säga att vi är lyhörda. Jag tror däremot att medborgare eller näringsliv skulle säga att vi absolut inte är lyhörda [...] för att vi inte tillmötesgår behoven, medan vår lyhördhet definieras som att vi faktiskt lyssnar på behoven, men motiverar varför vi inte kan uppfylla dem. I bästa fall motiverar, i värsta fall bara säger nej [...] I många fall är vi ju styrda av direktiven, ytterst, och sedan lagar för vad vi kan göra.

När det gäller att bestämma vad som kan och ska göras (och inte göras) blir planeringsprocessen och målsättningarna viktiga. Genom att åberopa de långsiktiga planerna, direktiven de bygger på och de målsättningar som tagits fram, går det att motivera vissa lösningar och genomföra det som är enklast för Trafikverket. Det kan vara frustrerande för samverkanspartner. Flera av de intressenter vi intervjuat har också påtalat att de upplever ett problem med att Trafikverket tenderar att lägga stor vikt vid sina prognoser, och därmed förlorar en del möjligheter att styra samhällsutvecklingen i önskad riktning. Det finns också de som menar att detta är institutionaliserat i Trafikverket, och att det leder till mer biltrafik på bekostnad av andra färdmedel. En intressent uttryckte följande:

Alla som har läst trafikplanering på 60-talet, de har liksom lärt sig räkna på prognoser, de har lärt sig bygga stort. Även om fyrstegsprincipen, hela det här med åtgärdsvalsstudier, försöker ta in steg ett och två-åtgärder så blir det ofta att man enas om någon stor jätte-halleluja-motorväg, och sen driver man det i 40 år och till slut så blir den av.

Samtidigt menar även denna intressent att mycket förändrats de senaste åren, och att Trafikverket öppnat upp för mindre prognosbaserad styrning – inte minst genom att tala

mindre om kapacitet och mer om till exempel tillgänglighet och framkomlighet. Det visar sig att denna kritik är känslig för Trafikverket. En Trafikverksrepresentant utbrast vid ett tillfälle:

Jag blir irriterad när de säger att vi är prognosstyrda: vi är målstyrda! Men vi tar fram prognoser som visar hur samhället utvecklas.

Den målstyrning som denna Trafikverksrepresentant refererar till kallas ibland, av våra intervjupersoner, både på Trafikverket och hos dess samverkanspartner, för ”viljestyrning” eller ”planeringsstyrning”. Detta sätt att tänka verkar ha slagit igenom brett inom trafikplaneringen på senare tid, och många av de vi intervjuat understryker att de är ovana vid det. Hos flera av dem hörs en viss ambivalens kring användandet av prognoser och trafikmodeller, och de menar att det som kommit nu, med mer mål-, planerings-, och viljestyrning, är ett delvis nytt sätt att jobba strategiskt med trafik- och samhällsplanering. En kommunrepresentant förklarar:

Trafikmodeller i sig är inte okontroversiella. Varje trafikmodell bygger så klart på en mängd med antaganden om olika saker, som hur många bostäder ska vi ha? Vad händer med befolkningsökningen? Vad händer med ekonomin? Vad händer med parkeringsavgifter, trängselskatter, nya tunnelbanelinjer, tunnelbanetaxan? Det är som alltid en avvägning mellan mängder av olika målberäkningsmodeller, vilja, erfarenhet. Det är ju ingen ren vetenskap det här.

För att det ska bli färre okända variabler i modellen, behöver såväl målstyrning som planering stärkas – för att prognosmodellerna ska fungera, behöver modellmakarna veta vilka mål som finns, vad som planeras, och därmed vilka antaganden som är rimliga att göra. Argumentet verkar då vara: varför inte fokusera på just dessa mål och planer istället för de osäkra prognoserna?

Detta har aktualiserats vidare, då aktörer i regionen engagerat sig i samverkan och jobbat fram en regional utvecklingsplan. I denna plan planeras det för något som kallas för ”regionala stadskärnor” – en skillnad från nuvarande situation där det finns en tydlig stadskärna i regionen. Kring dessa kärnor ska såväl bostäder som arbetsplatser förläggas, och transportsystemet ska planeras efter detta. Det finns en förhoppning att detta ska ”vända” på trafikflödena, eftersom människor – är det tänkt – kommer att jobba och bo på flera olika ställen. Det ska i sin tur leda till att personströmmarna kommer att gå åt många olika håll under alla tider på dagen, istället för att, som idag, gå åt ena hållet på morgonen och åt andra hållet på kvällen. Detta kräver dock att alla inblandade aktörer uppfyller sina uppdrag och gör så som de har sagt; målet med regionala stadskärnor behöver uppnås för

att prognoserna ska bli relevanta och rättvisande i slutändan. Samtidigt innebär detta hårt jobb, mycket samverkande och kontroversiella beslut. En kommunrepresentant förklarar hur hen ser på skillnaden mellan det prognosstyrd och vad hen kallar viljestyrning:

Prognosstyrd, det är ett ganska skönt sätt att jobba mot. När man ska börja göra viljestyrt, då måste man göra någonting för att se till att det blir som man vill. Införa p-avgifter, ta ner antalet parkeringsplatser, göra ganska obekväma beslut för vissa. Man kommer ju att ställa till det för vissa medborgare, och kanske affärsverksamheter. [...] Jag ser det som skillnaden mellan om man låter prognosen styra eller om man tar fram någonting och sedan gör de här trafikberäkningarna i ett senare skede.

Prognoser och trafikmodeller ska alltså inte lämnas därhän när fokus läggs på en annan typ av styrning – oavsett om man kallar den mål-, planerings- eller viljestyrning. Däremot krävs det, menar flera av våra respondenter, politiska beslut om vad som ska uppnås strategiskt, så att det går att bestämma den allmänna riktningen för planering och vad som kan användas som underlag för prognoser. Först när det finns en övergripande gemensam problembild, går det att föra trafikslagsövergripande diskussioner och börja samverka förutsättningslöst kring lösningar. Här blir generella målbilder också viktiga.

Från våra intervjuer, observationer och dokumentstudier ser vi att strategisk samsyn kan skapas på en övergripande, nästan abstrakt nivå. Målen är gemensamma – alla aktörer vill ha ”hållbara transporter”, ett ”robust transportsystem”, ”transportera människor och varor – inte fordon” etcetera – men aktörerna är långt ifrån eniga hur detta ska göras. Därför behöver varje intressent göra sina egna planer, utifrån sina egna förutsättningar; det är genom att intressera sig för andras planer, och försöka få andra att intressera sig för sina planer, som samverkan kan ta fart. Alla intressenter behöver vara proaktiva – planera och organisera sin egen verklighet – för att skapa en mångfald förslag som sedan alla intressenter kan intressera sig för, reagera på och samverka kring. Och när alla proaktiva planer möts, rinner mycket ut i sanden: ingen vinner, och alla reagerar på varandra. Eller, som en företrädare från den regionala kollektivtrafikmyndigheten uttryckte det:

Det enda man vet med planering, det är ju att det inte blir som man har tänkt sig.

4.1.2 Utbud, efterfrågan och behov

Förutom planer, mål och prognoser behöver de samverkande aktörerna arbeta i relation till frågor om vad de har att utgå från – utbudet av trafiklösningar, vad andra aktörer vill ha och är beredda att betala för – det vill säga efterfrågan, och vad samhället och olika intressenter behöver. Härigenom blir uppdraget än mer komplext, och kräver än mer

samverkan. De flesta aktörer menar att det inte går att arbeta enbart efter en marknadslogik, eller bara efter en behovslogik, utan att de måste ta hänsyn till båda. Dessutom kan behoven variera från plats till plats, och även om det går att ta fram intressanta data kring vad som efterfrågas på olika platser blir problemen ändå till slut politiska: någon måste bestämma vad som behövs här och nu. Behov är ibland specifika och kan lösas av enskilda aktörer, men det finns också gemensamma frågor som behöver lösas av ”branschen” – det vill säga samtliga aktörer som är involverade i transportsystemet. Här är Trafikverket en viktig part, men långt ifrån den enda. Följande är ett utdrag ur en intervju med en samverkanspartner, angående det nationella arbetet med persontransporter och behovet att öka andelen kollektivtrafik:

Samverkanspartner: I Trafikverkets regleringsbrev för i år så står det att Trafikverket ska verka för det öppna fördubblingsmålet, och det är ju kommunernas, landstingens och regionernas verksamhet. Och där har ju jag frågat efter då, hur kommer ni [Trafikverket] att verka för det? Och ännu inte fått något svar.

Intervjuare: Vad är fördubblingsmålet?

Samverkanspartner: [...] det är ett mål som man [i branschen] har enats om. En vision, kan man säga. Det blev någonting som det gick att diskutera, att förhålla sig till, som triggade diskussioner. Och har varit och är en politisk motor. Det är politiskt viktigt, och också ett sätt att hänga upp kollektivtrafikens aktivitet, eller existensberättigande. [...] Nu ser vi ju att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har utökat utbudet ganska mycket. Och det har ju också gjort att kostnaderna har ökat väldigt mycket. Men där har man ju gjort en investering, för att locka fler resenärer – öka attraktiviteten. Men det kanske tar ett tag innan man [som resenär] förstår hur bra det är. Att ”ja det här funkar nog för mig” [...] Men det har blivit en diskussion igen om fördubblingsmålet. Trafikverket har det i regleringsbrevet för i år och Trafikutskottet har aktualiserat det. Och antalet resor har ökat, men också kostnaderna. Men vilka ytterligare åtgärder behövs? Vi har olika ingångsvärden, som sagt, alla aktörer. Och hur förhåller vi oss till varandra, vad kan vi verka för? Vad vill vi, helt enkelt? [...] och det handlar inte bara om kollektivtrafiken som en isolerad företeelse, utan ett samhällsansvarsperspektiv. Och där är ju Trafikverket en jätteviktig spelare.

I denna diskussion blandas frågorna om utbud, efterfrågan och behov. Branschen har kommit överens om att det finns ett behov av att utöka såväl andelen resande med kollektivtrafik som marknadsandelen för kollektivtrafiken. Ett sätt har varit att arbeta med ökat utbud, men det är dyrt och tar tid. Därför behövs andra styrmedel, menar många. En Trafikverksrepresentant förklarar vad hen ser som problematiken med att försöka påverka efterfrågan av kollektivtrafik med enbart en utbyggnad av utbud:

Ekonomiska styrmedel måste till: i ekonomisk mikroteori är utbuds- och efterfrågekurvorna separata, så det måste till politiska beslut som tar upp ”pris”.

Det går, med stöd i nationalekonomisk teori, att argumentera för ekonomiska styrmedel som påverkar individen på ett finansiellt plan. Detta ses i flera fall som mer effektivt än att försöka förändra resvanor genom att enbart skapa ett större utbud av kollektivtrafik och cykelbanor och att hålla ner utbudet av trafikerbar bilväg och parkeringsplatser. Ökat utbud av kollektivtrafik och cykelbanor är som sagt dyrt, involverar flera aktörer och tar lång tid – människor ändrar resbeteende för långsamt – medan ekonomiska styrmedel tvingar individer att fatta beslut utifrån sin privatekonomiska situation. Samtidigt är problemet inte löst; en enkel lösning är istället början på andra problem. En kommunföreträdare uttryckte följande, när vi diskuterade lösningar på trängselproblematik:

Jag har en lösning på allt! Det är ju att höja p-avgifter, höja trängselskatter rätt upp: sen är det klart! Men då får vi ju ett klassamhälle och ditten och datten, så det är ju ytterligare problem på det.

För kommunerna innebär ekonomisk styrning inte nödvändigtvis en långsiktigt hållbar lösning. Ambitionen att styra ekonomiskt, med ett marknadstänk, är politiskt känsligt; att laborera med pris för att reglera efterfrågan stöter sig lätt med olika uppfattningar om vad olika grupper i samhället behöver. Samtidigt är det lika känsligt att satsa stora pengar på en utbyggnad av ett utbud av kollektivtrafik som överstiger nuvarande efterfrågan – även om argumentet är att förändra resvanor på lång sikt. För Trafikverkets del innebär detta att mycket ligger utanför deras jurisdiktion. För att lösa problemet med trängsel på det egna vägnätet, behövs politiska beslut om ekonomiska styrmedel – från regeringen om trängselskatter och kommuner om p-avgifter – och från regionala kollektivtrafikmyndigheter när det gäller utbud av kollektivtrafik.

Hållbara transporter och en ökning av kollektivt resande kräver med andra ord samverkan mellan en rad intressenter. Trafikverket, landsting och regioner, kommuner, statliga företag, privata företag och intressegrupper är involverade i detta arbete. Här kommer också en mångfald intressen till ytan, inte minst de kommersiella. Dessa intressen är beroende av att grundförutsättningarna är klara, och att det finns en långsiktigt väl fungerande marknad att verka på. Framför allt finns det intresse av att följa och utveckla efterfrågan i transportsystemet; även kommersiella aktörer är därför intresserade av samverkan. En av representanterna från den kommersiella sidan vi talat med är från ett statligt företag. Med staten som ägare måste detta företag balansera

avkastningskrav med ägardirektiv som påminner om myndigheters regleringsbrev. Representanten från detta företag berättar:

[D]et finns delar i den här infrastrukturen som man bedömer kan bedrivas på kommersiell basis. Och det är väl det uppdrag vi har: vi har ett uppdrag som statligt bolag att bidra till att fler reser med järnväg, eller kollektivt, och att mer gods förflyttas den gröna vägen. Och vi ska göra detta inom ramen för affärsmässighet [...] Vi är ingen myndighet, vi kan inte kräva, eller bara bestämma. För oss gäller det att vi hela tiden kommer överens med kunder. Det måste hela tiden finnas en part som är beredd att ingå ett avtal med oss på kommersiella villkor [...] Över en konjunkturcykel har vi ett avkastningskrav på 12 % [...] Vi har även ett strategiskt hållbarhetsmål som går mot hållbara transporter, där vi mäter utvecklingen av antalet besökare på stationer. Det är vårt bidrag, attraktiva stationer är ett bidrag till att fler reser kollektivt.

Denna samverkanspartner har tillsammans med Trafikverket arbetat fram ansvarsområden. Trafikverket verkar i ”huvudsystemet”, det vill säga med de delar av systemet där fordon rör sig, medan samverkanspartnern arbetar i ”sidosystemet” där annan viktig infrastruktur (till exempel vänthallar, butiker, arbetsplatser, bostäder) utvecklas. Som kommersiell aktör försöker samverkanspartnern skaffa sig insyn i vad som försiggår i huvudsystemet: genom att veta det går det att strategiskt planera för vad efterfrågan kommer att bli. Om det går att förutse efterfrågan, kan ett utbud i sidosystemet skapas som både uppfyller kommersiella krav och uppfyller ett samhällsbehov där kollektivt resande ska öka. Dessutom fungerar det statliga bolaget som katalysator för den övriga marknaden. Genom att initiera projekt, tar de den initiala investeringsrisken, varefter privata aktörer kan haka på en utveckling som då är etablerad. Med företagsrepresentantens egna ord:

Vi utvecklar stationsområden där folk kan leva, bo och arbeta. Det bidrar till att fler reser kollektivt [...] Genom att vi sätter igång arbetet med [ett stationsområde] och grannen till [stationsområdet], så blir det en katalysator för andra fastighetsägare att dra igång sitt bygge av bostäder och annat.

Samtidigt kan det, även för ett statligt bolag som ska vara kommersiellt, vara svårt att gå emot en efterfrågekurva. Mycket fokus läggs på stora projekt i stora städer, medan det blir svårare att skapa ett väl fungerande ”sidosystem” där efterfrågan är låg. I intervjun med representanten för det statliga bolaget – Trafikverkets samverkanspartner – uppstod följande diskussion:

Samverkanspartner: Vi ser en mycket stark urbaniseringstrend i Sverige kring de tre storstadsregionerna [...] Om de här regionerna ska kunna fortsätta att växa,

attrahera duktig arbetskraft, utvecklas ekonomiskt och så vidare, ja men då måste folk kunna bo och ta sig fram.

Intervjuare: Ni underbygger en viss trend? Du pratar om urbanisering – den drar ni nytta av, kan man säga. Ni underlättar urbanisering?

Samverkanspartner: Vi upprätthåller i alla fall ett fungerande system, även om vi inte äger en station i glesbygden längre. Även om det inte finns affärsmöjligheter i en sådan station, så fortsätter vi genom ett dotterbolag i en sådan station och upprätthåller de funktionerna som behövs för att upprätthålla en fungerande stationsfunktion. Väntsal, bevakning, städning, tillgänglighetsanpassning, en del basfunktioner som är då frikopplade från faktumet att man äger huset eller inte. Att som bolag äga fastigheter som inte går ihop är inte hållbart [...] Det känns inte som någonting som passar med den organisationsformen som vi har.

Trafikverket kan verka i ”huvudsystemet”, och fokusera på transportbehov, men ”sidosystemet” utvecklas främst – om än inte uteslutande – där efterfrågan kan prognostiseras som ökande. Här verkar organisationsformerna spela roll: kommersiella bolag måste verka och skapa utbud där efterfrågan finns och kommer att finnas. I en samverkan som utvecklar hela systemet – huvudsystem såväl som sidosystem – och där såväl offentliga som kommersiella intressen samverkar, följs efterfrågekurvan gärna upp och förstärks. Detta kan ha konsekvenser lokalt och regionalt, där behoven kan uppfattas skilja sig från rådande efterfrågan, och de nationella intressena.

4.1.3 Lokala, regionala och riksintressen

Transportsystemet sträcker sig över hela landet, och har därför en mängd olika funktioner. Dessa funktioner beror på vilket utbud som redan finns, men också på hur behov och efterfrågan utvecklas. Det finns också många sätt att samverka kring detta. Det pågår en sverigeförhandling för att reda ut hur transportsystemet ska utvecklas nationellt, men också med regionala inslag och tankar kring samfinansiering. Olika trafikslag har olika organisationer, där nationella, regionala och lokala intressen behöver samsas. Till det kommer hänsyn till både offentliga och kommersiella intressen. Detta har aktualiserats inom tågtrafiken de senaste åren, där några av våra intervjupersoner menar att lokala och regionala intressen har fått stryka på foten. En samverkanspartner berättar hur hen ser på en del av denna problematik:

Den regionala trafiken växer väldigt mycket: det har blivit mer och mer regionaltåg i trafik. Då [behövs] politiska beslut på väldigt lång sikt, men tågplanerna är ettåriga. Och så har vi en helt avreglerad marknad på den långväga persontrafiken. [Sedan har det] börjat växa fram storregionala nät med tågtrafik. Och dem planerar man ju på 10–15 års sikt. Till exempel i Mälardalen. För att tillgodose

arbetspendlingen, vardagsresande. Och det leder ju till ekonomisk tillväxt och till regionförstoring. Det får ju positiva effekter på arbetsmarknaden. Och även Öresundståg i Skåne, som sträcker sig över flera län.

Enligt denna samverkanspartner ligger såväl den centraliserade planeringen som den nationella politiken ”efter” den regionala utvecklingen. Detta blir särskilt problematiskt på järnvägen där olika intressen måste samsas, och kapaciteten är begränsad och tar lång tid att bygga ut. Det blir lätt så att nationella och kommersiella intressen tar över. I sverigeförhandlingen finns också önskemål från alla inblandade intressenter att investeringar samfinansieras – något som ställer de olika intressena mot varandra. Representanten från samma samverkanspartner fortsätter:

Om en kommun till exempel investerar i en ny tågstation så finns det i dag ingen garanti för att ett tåg får stanna där. Och det innebär ju en väldigt stor investering för kommunen. Och där vill vi att man ska få någon slags garanti för att man har gjort den investeringen, så att man kan få en garanti för att tågen stannar där. Och det kan man lösa på olika sätt. Det är ju också viktigt för oss i Sverigeförhandlingen, att de investeringar som kommuner [eller landsting/regioner] gör ska man liksom kunna få någonting tillbaka för. För vem vill bygga en station om det inte kommer att stanna några tåg där? Det är ju inte kul om de bara swishar förbi.

De regionala och lokala samverkansparterna vill med andra ord, precis som de kommersiella aktörerna, ha långsiktiga spelregler för att investera. Samtidigt finns en spänning även gentemot det kommersiella: där de kommersiella intressenterna vill ha en stabil efterfrågan av persontrafik för att kunna skapa ett utbud, önskar de offentliga intressenterna ett stabilt utbud av persontrafik för att kunna bygga upp samhället kring detta utbud. Det visar sig svårt att samverka kring detta, när lokal och regional politik står mot kortsiktig planering och marknadstänk. Samverkanspartnern förklarar igen:

Trafikverket har ju en tågtilldelningsprocess. Man får tåglägen tilldelade för ett år i taget, där det finns vissa kriterier. Och den processen har vi kritiserat då. Och den håller på att göras om, vet jag också. Men [vi har varit kritiska] just för att det sättet man löser det på. Det är en tjänstemannaprocess, medan kommuner, landsting och regioner har beslutat politiskt. Och då blir det en konkurrens och ibland blir det inte mysigt. För, jag tror att det var för två år sedan, blev en kommun helt utan tågstopp, och det går ju liksom inte. Och då har man löst det genom att sätta de här operatörerna i samma rum och ”så får ni lösa det”. Och där måste man hitta ett annat förhållningssätt.

Återigen kommer behovet av en övergripande samsyn upp – första steget för en fungerande samverkan. Samtidigt är det många dimensioner som ska in. Politiska

intressen ska samsas med kommersiella, och regionala och lokala intressen ska samsas med nationella. Citatet visar också att Trafikverket intresserar sig för vad samarbetspartner föreslår, och den kritik de kommer med – processen håller på att göras om.

Det är dock inte bara Trafikverket som intresserar sig för sina samverkanspartner. Även samverkanspartner intresserar sig för Trafikverket – inte minst för Trafikverkets förutsättningar att agera. En av de intervjuade kommunerna har arbetat i ett flertal projekt med Trafikverket. När vi frågade hur denna samverkan går till, mer specifikt, tog representanterna för kommunen upp några projekt som exempel på vilken strategi kommunen använder:

[D]et blir ju mycket bevakande av inriktningen av översiktsplanen. Om man ska titta på helheten [...] Då får man titta på de styrsignaler som finns. Både vad det gäller nationella, regionala, kommunala och så vidare. Så att det finns ju på många olika plan, och det blir ganska många mål och inriktningar, och inte sällan målkonflikter också, som behöver hanteras på något vis. Utifrån mitt perspektiv att titta på det så kan det handla om fysisk planerings påverkan på hälsa till exempel. Då kan vi ju styra i ett folkhälsomål. Då finns ju många mål. Det finns ju även de här klimatkonventionerna och så, som tas via staten eller regeringen beslutar via FN.

Här kommer målstyrning upp igen, men också med tillägg av betydelsen att titta lokalt, regionalt, nationellt och till och med internationellt. Frågan är vilka planer och mål som finns artikulera på dessa olika nivåer, vad som hänger samman och vad som konflikterar. I bästa fall går det att uppfylla flera mål med ett projekt, men ibland så kan ett projekt vara positivt för ett mål, men negativt för ett annat. Det viktigaste är dock, för denna kommun, att få saker gjorda lokalt. Därför intresserar de sig främst för att hitta möjligheter att skapa handling. Vi hade följande diskussion med kommunföreträdaren angående hur de arbetade med ett av sina projekt:

Kommunföreträdare: Vi gav i uppdrag till en konsult att gå igenom alla nationella styrdokument som styr Trafikverkets ansvarsområden för hanteringen av cykeltrafik [...] Vi ska ju driva cykelfrågor: utifrån trafikstrategin som vi har i kommunen, så ska vi prioritera gång-, cykel- och kollektivtrafik. Då ska vi driva det i det här projektet [också]. I det här projektet så tycker vi att staten inte tar sitt fulla ansvar för det. Då går vi igenom alla nationella dokument, sammanställer det och tittar – finns det anledning att ändra vårt ställningstagande? Och just i det här fallet så fanns det inte det. Och så lyfter vi det med Trafikverket, de tar hem den här frågan och diskuterar det in-house och sen så, ja, kom det fram då just i det här fallet en lösning för den här projektdelen. Men det är ju en typisk sån [fråga] som kopplar ihop lite olika bollar.

Intervjuare: Så ni fick ut något av att studera nationella styrdokument?

Kommunföreträdare: [...] genom att sammanställa det här så bekräftade det i det här fallet vår uppfattning. Men det kan ju också bli åt andra hållet, att man [som kommun] har fått någon form av fel verklighetsbild. Och den här uppfattningen som vi hade, den stämde ju inte riktigt överens med Trafikverket, hur de fick sin projektstyrning, kan man säga. Och i deras projektstyrning fanns inte den här frågan med tillräckligt tydligt. Vilket gör att själva projektet inte visste hur de ska hantera cykelfrågor.

Intervjuare: Så i deras [Trafikverkets] styrdokument så borde det egentligen ha funnits med cykel?

Kommunföreträdare: Ja, det borde ha droppat ner hela vägen, projektbeställning och så, tydligare. Det tycker vi då (skrattar). De kanske fortfarande tycker annorlunda, men vi tycker det. Men däremot så kom vi definitivt långt i gränsdragningarna mellan ansvarsområdena, där det i det här fallet är så att Trafikverket har ansvar för de regionala cykelstråken. Det är en regional cykelfråga. Men det är lite klurigt med cykel, just därför att det inte alltid tas fram en arbetsplan för en cykelväg, utan det hamnar ofta på kommunal mark. Och då hamnar man ju i det här, vem har egentligen driften [...] Om det nu är kommunal mark, det är inte självklart att Trafikverket bara kan komma dit och bygga då. Ska finansieringen komma från Trafikverket och sen kommunen bygga? Det där är inte löst alls, utan vi bara tydligaregjorde ansvarsområdet inom deras egna arbetsplan. Deras juridiska gräns, om man säger. Så sammanställningen av dokumenten gav både Trafikverket och oss en bra sammanställning.

Även denna representant försöker sätta ord på behovet av att vara överens, strategiskt; strategier ska vara allmängiltiga. Det som ska kunna anpassas är de praktiska verktygen. Samtidigt visar dessa diskussioner också vikten av att ha konkreta mål och planer – det är dessa som kan användas för att intressera andra. Genom att gå igenom Trafikverkets styrdokument – deras intentioner – gick det att se vad som kunde göras bättre i just detta samverkansprojekt. Även om det bara tog dem ett steg framåt, och mycket ännu inte är löst, så var det första steget mot något som kan sättas i verket. Genom att ha tydliga mål, planer och projektbeskrivningar går det också att få saker gjorda – även om man inte nödvändigtvis är överens.

Detta avsnitt har handlat om hur samsyn skapas på en övergripande nivå, men också om hur mycket som undslipper denna samsyn; strategisk samverkan lyfter fram en mångfald problem som måste hanteras. En del problem hanteras organisatoriskt, eller hierarkiskt. Varje organisation gör sitt, enligt principerna för sin egen styrning och sina egna planer. Andra saker tas vidare för ytterligare samverkansarbete. Det är till dessa samverkansformer vi nu går.

4.2 Åtgärdsvalsstudie enligt fyrstegsprincipen

För att komma vidare från strategisk planering till specifika lösningar – åtgärder – har Trafikverket tagit fram en process: åtgärdsvalsstudie enligt fyrstegsprincipen. I samband med att behovet av samverkan växt fram, har det också konstaterats att planprocesser bör inledas med förutsättningslösa studier som inte nödvändigtvis utgår från specifika objekt. Detta läggs fast i propositionen ”Planeringssystem för transportinfrastruktur” (Prop. 2011/12:118). Enligt propositionen behöver förberedande studier ha en ”principiell karaktär” (s. 89). Citatet i avsnittet ovan från en Trafikverksrepresentant – att planeringen inte ska gå mot lösningar direkt – har alltså stöd i riksdagsbeslut, baserat på offentlig utredning och proposition. Processen i sig, samt riktlinjer för hur den ska genomföras, har tagits fram genom dialog mellan flera aktörer, som till exempel Boverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Trafikverket. Även processen för samverkan har tagits fram genom samverkan. Processen för en åtgärdsvalsstudie beskrivs i figur 4.1, tagen från Trafikverkets hemsida.



Flexibel och situationsanpassad, kunskap- och dialogbaserad studie med tydlig dokumentation.

Figur 4.1. Trafikverkets processmodell för åtgärdsvalsstudier.

Även om processen som illustreras i figur 4.1 utgår från fyra steg, är det inte dessa som givit metoden sitt namn. De fyra stegen utgår istället från olika typer av åtgärder som ska resoneras kring i tur och ordning – och därmed också prioriteras i denna ordning. Dessa är, enligt Trafikverkets hemsida:

”Tänk om”

Det första steget handlar om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt.

”Optimera”

Det andra steget innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.

”Bygg om”

Vid behov genomförs det tredje steget som innebär begränsade ombyggnationer.

”Bygg nytt”

Det fjärde steget genomförs om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen. Det betyder nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder.

En uttalad avsikt är att steg ett och två ska prioriteras. Tanken är att dessa åtgärdstyper är kostnadseffektiva, kan resoneras kring i samverkan med flera aktörer och stör det befintliga systemet minimalt. Steg tre och fyra är mer traditionella åtgärder, men kostar mer, kan kräva omfattande förhandlingar mellan olika aktörer och har större påverkan på systemet som helhet.

Sammantaget handlar åtgärdsvalsstudie enligt fyrstegsprincipen om att börja samverka kring en åtgärd förutsättningslöst, det vill säga på idéstadiet eller utifrån en mer principiell utgångspunkt, och sedan närma sig åtgärden med prioritet på att ”tänka om”, snarare än att bygga nytt. I detta avsnitt kommer vi att undersöka det omfattande arbetet och de svårigheter som ingår i denna process. För att göra det har vi följt delar av en specifik åtgärdsvalsstudie (från och med nu används förkortningen ÅVS) som genomförts i den region vi studerat.

4.2.1 När regionala strategier och aktörer möter varandra

I detta avsnitt behandlar vi alltså en specifik ÅVS. Samtidigt vill vi knyta an till tidigare avsnitt om strategering, organisering och styrning genom att visa hur en mångfald strategier och aktörer kan möta varandra i samband med en specifik ÅVS. De generella utgångspunkterna för denna ÅVS är därför de som vi stötte på i föregående avsnitt.

Varje ÅVS är dock specifik. Olika ÅVS:er kan också vara olika stora, och olika komplexa. En del involverar två aktörer, en del involverar en mångfald intressenter. En del går fort, löser sig snabbt, medan andra i princip kan ta år. Denna ÅVS hade, när vi kom i kontakt med den, varit igång ett drygt år, och var på väg att slutföras. Den behandlar en vägsträckning genom en del av regionen, och involverade därför, förutom Trafikverket, tre kommuner och den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Samtliga dessa

aktörer har samverkat tidigare, med strategier och planer för regionen och i tidigare ÅVS:er. Men de har också arbetat fram sina egna strategier och planer, och arbetar med egna objekt i sin samhällsbyggnad.

Som vi visade i föregående avsnitt, är dessa aktörer förhållandevis eniga på en övergripande nivå: i hög grad delar de en problembeskrivning för regionen. En viktig del i arbetet med att bli överens har varit att ta fram tydliga strategiska dokument för hur man ser på utvecklingen av regionen. Den regionala utvecklingsplanen, som specificerar hur såväl trafik som övrig samhällsutveckling ska ske, är ett viktigt dokument. Samtidigt har de olika aktörerna tagit fram egna strategiska dokument. En av de kommunala aktörerna har arbetat med sin trafikstrategi, som de kallar ”framkomlighetsstrategin”. Idén är att strategin ska underbygga en utveckling där alla invånare kommer fram, och ligga till grund för diskussioner om hur de ska komma fram. Strategin är också tänkt att vara kompatibel med övrig samhällsbyggnad, framför allt i kommunen, men också i regionen. En representant för denna kommun berättar:

Framkomlighetsstrategin, skulle jag säga, är i princip ett underdokument till översiktsplanen. Det handlar om hur vi använder det vi har. Strategin i sig är väldigt tydlig med att det här är en pusselbit i en mycket större [fråga], som vi inte äger själva, men är en samarbetspart i. När vi tog fram vår strategi var det kanske en eller två andra kommuner i länet som hade strategier. Så vi tog ganska mycket hänsyn till dem. Trafikverket hade inget liknande. Trafikverket har tagit fram vad de kallar för Framkomlighetsprogrammet. Och det är väldigt mycket en spegling av [vår] strategi.

Detta citat visar hur en aktör har börjat med att artikulera en strategi, delvis för att de ansett sig behöva det internt, men också för att kunna ta på sig ledartröjan i regionens utveckling. Att ha en artikulerad strategi och en plan för framtiden är viktigt för samverkan – inte minst för att visa på de intressen man som samverkanspartner anser sig ha. Samtidigt går det att, i ett strategidokument, vara öppen för andra intressen; det går att vara tydlig med att det som förs fram bara är en av flera pusselbitar. Det verkar alltså finnas ett behov av såväl tydlighet som öppenhet för att underbygga samverkan. Det är bland annat på grund av detta som Trafikverket regionalt har tagit fram sitt eget strategiska dokument: Framkomlighetsprogrammet. Grundtanken med de respektive aktörernas program är att de ska fungera både internt och externt. Kommunrepresentanten fortsätter:

Framkomlighetsstrategin är en pusselbit i en större helhet, kommunen ger en tydlig signal till resten av regionen hur vi tänker. Och sen gör en liten passning: ”nu får ni fortsätta”. Vi [kommunen och Trafikverket] är två olika organisationer med olika

uppdrag. Men vi har två rätt så stabila plattformar att stå på när vi pratar med varandra. Vi behöver en partner som vi kan diskutera det där med. Som inte bara säger ”nej det går inte, den regionala trafiken måste komma fram”. [...] Hur jobbar vi tillsammans för att se till att konsekvenserna är hanterliga? Och vad som är hanterligt är förstås en värderingsfråga, men för att kunna komma dit behöver vi kunna ha en ordentlig diskussion om avvägningar.

För kommunens del handlar det alltså om att driva på samverkan – att skicka signaler till andra. Men det krävs för samtliga intressenter som ska vara med i samverkan; de måste ha ”stabila plattformar” – kunna underbygga sina intressen. Samtidigt verkar det vara en maktfaktor att ha en tydlig strategi, där andra inte har det. Kommunerna har varit snabba med att koppla sina trafikstrategier till bostadsbyggandet eftersom de har upplevt en konflikt med Trafikverket när det gäller detta. Det uppmärksammas i ovanstående citat där det är viktigt för kommunerna att ha en samverkanspartner som inte säger nej till bostadsbyggande – och därmed befolkningsökning – för att den påverkar trafiksituationen negativt. Även om det går att förstå att kommunerna och Trafikverket har olika uppdrag, vore det negativt för regionen om kommunerna inte kan bygga bostäder för att Trafikverket är oroliga för att det ska bli för mycket köer på deras vägar. Genom att ha en koppling till stadsbyggnad i sin trafikstrategi, har denna kommun kunnat förmedla sina intressen och gjort det lättare att fånga upp Trafikverkets samhällsutvecklingsambition – även Trafikverket inser att deras ansvar är större än ”bara” transportsystemet.

I citatet visar det sig dock att det inte nödvändigtvis fungerar smärtfritt. Kommunerna har sitt uppdrag, och kan inte alltid vika sig för trafikargument, och Trafikverket har sitt uppdrag, och kan inte alltid vika sig för bostadsbyggnadsargumentet. Därför har medarbetare på Trafikverket känt att de haft problem utan en tydlig regional strategi som kan ”stå upp” mot kommunernas strategier. En medarbetare på Trafikverket berättar:

Vi trevar också efter att hitta begrepp. Vilken typ av trafikmiljö är det här [...] vad kallar man de olika typerna av miljö? Hur beskriver man dem? Vad av det här funkar här?

Denna Trafikverksrepresentant berättar också om upplevelsen av att möta en kommunrepresentant med ”de rätta begreppen”, när Trafikverket inte hade några motsvarande:

[En kommunrepresentant] visar bilder på möten, när hen pratar om ”urbana stråk” [...] Och då visade hen bilder från England. Det är två fasader och så 50 000 bilar emellan. Är det en bra miljö? Alltså vad är en bra miljö? Och det behöver vi bli tydligare att prata om.

Kommunrepresentanten har alltså klara idéer om vad som är bra lösningar, och vad som är rimliga miljöer. Men Trafikverksrepresentanten har inget konkret att sätta emot – bara frågor. Det nya framkomlighetsprogrammet är ett försök att konkretisera vad Trafikverket, regionalt, står för. Det har, enligt Trafikverkets representant, varit frustrerande innan framkomlighetsprogrammet togs fram, eftersom det finns mycket kompetens inom Trafikverket som – om det fanns en tydlig samverkansplattform – skulle kunna komma hela regionen till nytta i utvecklingen av såväl transportsystemet som den övriga samhällsutvecklingen. Här ser också Trafikverket att det snarast är de som har, och kan ta, det mer övergripande ansvaret. En Trafikverksrepresentant menar följande:

De [kommunerna] är duktiga på det här också, men de har ju ändå fokus på en kommun. Vi har fokus på ett nationellt och regionalt nät. Och sen ska ju inte vi vara dumma när det gäller kommunal planering och förstå de intressena också. Det är vårt uppdrag att förstå det, men vi har i uppdrag att förstå varandra, men vi har olika grundansvar.

Kommunföreträdarna menar ofta detsamma – att det är de som har, och har i uppdrag att ta, det större och övergripande ansvaret. Men aktörerna har också stor respekt för varandra, och har i hög grad uppnått målet att komma överens om en övergripande problembild. Men det verkar svårt att komma överens på en konkret nivå – istället behövs flera artikulerade strategier i regionen, eftersom aktörerna och intressenterna har olika uppdrag. En kommunföreträdare menar följande:

Om vi hade försökt ta fram en regional trafikstrategi skulle vi hålla på fortfarande. Det var svårt nog att få enighet kring kommunens strategi. De [framkomlighetsstrategin och framkomlighetsprogrammet] kommer ifrån samma grundidé: vi kan inte bygga bort trängseln. Vi måste hitta olika sätt att hantera den. En av de saker vi saknade mest [i Trafikverkets framkomlighetsprogram] var ett tydligt stadsbyggnadsperspektiv. Vi [i kommunen] får det lite gratis eftersom vår plan eller vår strategi bygger på översiktsplanen.

Båda aktörerna uttrycker ändå förståelse för varandras grunduppdrag. Samverkan börjar också med att vara eniga om att man är oeniga, och att man kanske kommer att förbli oeniga. Här spelar det stor roll att varje aktör kan artikulera sina intressen i strategier eller program. Det gör det tydligt att samverkan börjar från en mångfald förutsättningar. Samtidigt ska en ÅVS vara förutsättningslös. Därför går vi nu vidare in i själva ÅVS-arbetet – ett arbete mot ett specifikt objekt, som påverkas av en mångfald förutsättningar.

4.2.2 När objekt möter förutsättningar

Olika aktörer involverade i en ÅVS har alltså olika förutsättningar och utgångspunkter. Ambitionen är att alla involverade känner till dessa. En god samverkan i en ÅVS bygger på att de generella frågorna – planerna och strategierna – är välartikulerade. Om de är det, vet aktörerna någorlunda väl vad som väntar, det vill säga var samsyn kan förväntas och var den inte kan förväntas, och kan förbereda sig i enlighet med detta.

Förutom tydliga strategier och uppdrag, finns en mängd andra förutsättningar – förutsättningar som inte nödvändigtvis håller sig stabila, men förändras under ÅVS:ens lopp. Låt oss först gå in på den specifika ÅVS som vi studerat, och se vilka förutsättningar som legat till grund för den, enligt Trafikverkets perspektiv – de som initierat den. En Trafikverksrepresentant berättar om ÅVS:en:

Det här började som ett objekt i länsplanen. Och bakgrunden var att det inte fanns någon samlad syn på vägens funktion. Det pågick planering utefter sträckan på många håll och kanter. Trafikverket hade ett antal olika projekt, kommunen hade flera exploateringar, stora nya fördjupningar av översiktsplan och annat. Och hela tiden uppstod det frågor kring vägens framtida funktion. Och ingen kunde riktigt svara på dem [...] Bara internt [i Trafikverket] så hade vi problem i [en viss transportknut] när vi höll på med spår och vägar. Vi visste inte riktigt: ”Jaha, ska det vara tre eller fyra spår här, eller?” [...] Så det där kokade ner i att det blev ett uppdrag att ta fram en sådan totalstudie över hela sträckan [...] och fastställa funktionen och försöka fastställa en framtida planeringsförutsättning som skulle ge stadga i både kommunernas och Trafikverkets framtida planering. För då skulle man kunna vara överens om hur den ska se ut, och då kan man förhålla sig till det när man planerar.

Förutsättningen för ÅVS:en var alltså att titta på en vägsträcka, samtidigt som hela den del av transportsystemet som knyter an till vägsträckan också skulle utgöra en förutsättning. Oklarheter kring utveckling av såväl spår som väg låg bakom behovet av en ÅVS. Detta mötte dock en del funderingar bland samverkanspartnerna, utifrån idén om att en ÅVS ska vara förutsättningslös. En representant för en av kommunerna som var involverade i ÅVS-arbetet berättar:

Att det är en ÅVS för en väg, det känns konstigt. En ÅVS ska ju omfatta alla trafiksystem. Och det minns jag i början, jag var med på något möte, då var det: ”Ja vi har den här vägen och sen har vi de resor vi inte kan ta hand om. De lägger vi i den här bubblan här borta, så löser vi det på något annat sätt sen.” Och en ÅVS för en väg, redan där är det ju fel.

Det här intresserade oss, utifrån vad vi läst om ÅVS i dokumenten om att den ska vara förutsättningslös och starta från ett mer principiellt plan. Vi tog därför upp frågan med Trafikverksrepresentanter. Här är utdrag från en intervju med en Trafikverksrepresentant:

Intervjuare: Varför är studien så fokuserad på vägen?

Trafikverksrepresentant: Det låg väl lite i uppdragets syfte upplevde jag från början. Det är det stråket som man vill utreda i den här ÅVS:en, då. Så det har nog varit en ganska stark förutsättning att vi ska hitta ett gemensamt synsätt för vägstråket. Självklart finns det saker som påverkar, till exempel pendeltågssystemet som ligger parallellt. Men det är nog sant att vi har haft ett fokus på vägen. Det har ju vi sett som en viktig sak på Trafikverket att vi kan få riktig tydlighet och klarhet i hur den här vägen ska se ut. För det är vårt ansvar. Sedan finns det en massa andra aktörer som har andra intressen. Och lite grann är det så klart upp till dem att ta in de frågorna i ÅVS:en och ge dem större tyngd, kan jag tycka. Och det är också ett annat problem som har varit hittills med ÅVS:erna, att det är Trafikverket som leder dem. Det gör att det blir, ja, andra aktörer kan känna sig styrda kanske. Och att de inte får tillräckligt mycket att påverka och så där. Så där finns det nog mycket att göra också, tror jag.

En ÅVS är alltså inte förutsättningslös – den är snarare föremål för en mångfald förutsättningar. Trafikverket går in med sina förutsättningar, utifrån sin målbild, och sedan ska andra aktörer föra in de förutsättningar de menar gäller – sina intressen. Det verkar då vara ett problem att de inte gör det, för att de känner sig styrda, men det är också ett problem *att* de gör det. Trafikverkets representanter upplevde att de var överens om vägens funktion med flera aktörer, men inte alla. En av Trafikverkets representanter berättar:

Sedan har vi [en berörd kommun]. Där har vi lite grann kört i väggen [...] De har ju varit med i [ÅVS:en]. Men parallellt med det arbetet så har det pågått ett enormt stort programarbete [i närliggande delar av kommunen, med andra vägsträckor och exploateringar]. Vi klarar liksom inte av att ta fram några utformningsprinciper för den här vägsträckningen [i ÅVS:en] för att det är för mycket oklarheter kring framtiden där. Däremot kan vi ställa vissa funktionskrav. Och det har vi gjort då. Att det bör vara kollektivtrafikfält och lite andra saker. Men [den kommunen] väljer, vad vi ser nu, att inte ställa sig bakom det riktigt. De ser en annan utformningsidé på vägen. Men nu är de väghållare också. Det är en komplikation.

En representant för denna kommun återger en liknande bild:

Vi [kommunen och Trafikverket] är inte helt synkade i vår syn [...] Vägen skulle kunna, inte smalnats av nödvändigtvis, men få mer karaktär av stadsgata. Byggas till lägre hastigheter, plankorsningar. Medan Trafikverket hellre ser något planskilt, motorvägsliknande. Och det är ett ganska typiskt exempel på där staden värnar om

möjligheten att kunna bygga stad nära bra kollektivtrafik, medan Trafikverket trycker lite mer på det här regionala ansvaret.

Samtidigt är det inte hela historien. Kommunen har försökt pröva både sina egna förutsättningar, och de förutsättningar för vägens funktion som Trafikverket tillsammans med övriga aktörer lagt fram. Detta har visat sig vara problematiskt, inte minst utifrån den organisation och de uppdrag som kommunen har. En kommunföreträdare berättar angående hur de resonerat kring sina egna och Trafikverkets krav på objektet som ÅVS:en behandlar:

Det kan ju ofta vara relativt stora stridigheter inom kommunen bara. Vi sitter ju lite på två stolar. På ett sätt så ser vi ju att det är ett jättestort problem med bilismen. Det blir svårt att bygga stad, liksom. Det blir partikelproblematik, bullerproblematik, trafiksäkerhetsproblematik och det tar stora ytor i anspråk [...] Och då blir det en intressekonflikt när man på något sätt ska behålla, eller till och med förbättra kapaciteten på leder eller vägar som går genom de områdena där vi har en vision om att bygga en stad. Och där finns det inte en lika lätt avvägning, för helt plötsligt har vi andra intressen att ta hänsyn till [...] Istället för att stärka [vägen som är föremål för ÅVS] där den ligger idag, kan man ju stärka [en väg som går parallellt]. Och då skulle det kanske krävas att ett mot byggs om på ett eller annat sätt, eller att vi tar mark från [ett annat projekt]. Och då blandas ju [andra] projekt in: lösningen sker någon annanstans i kommunen för att kunna förbättra på någon annan plats. Och då blir det väldigt komplext och många inblandade [...] Helt andra projekt som bara får det här problemet på sig.

Det är med andra ord svårt att komma överens bara inom den kommunala organisationen, eftersom en viss lösning förändrar förutsättningarna för någon annan. Därför blir det känsligt att föreslå en specifik åtgärd, bara inom kommunen. Men någonstans behöver ändå kommunen bestämma sig. Vi frågade en kommunrepresentant involverad i ÅVS:en:

Intervjuare: Vem kommer upp med lösningen?

Kommunrepresentant: Det gäller väl att väcka ett intresse för vår projektgrupp. Och att få alla med i båten [...] Den [föreslagna lösningen] sabbar väl typ [för ett annat projekt] eller sänker det ett antal år, och förstör hela det tänket [...] Vi jobbar i programområd [...] och då är det lätt att, inom de respektive programmen, så vill man lösa saker på en annan plats. Man vill ta bort trafiken här och så lägger vi den någon annanstans. Och så tänker alla. Det skulle behövas lite mer koordinering mellan olika program.

Intervjuare: Era lösningar spiller över problem på Trafikverket, Trafikverkets lösningar spiller över problem på er?

Kommunrepresentant: Och Exploateringskontorets [problem] spiller över på Trafikkontoret, och så vidare. Det är samverkan överallt, liksom.

Lösningarna – åtgärderna – kräver en hel del samverkan, dialog och förhandling även inom de respektive samverkande organisationerna. Och, i det här fallet, när diskussionerna om möjliga lösningar pågått en tid, berättar en kommunrepresentant:

Sen så kom det in här att en av tre möjliga platser för ett nytt sjukhus är inom programområdet.

Aktören landstinget, som varit inblandat i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet i ÅVS:en, blev i och med detta inblandad på ett annat vis: som ansvarig för regionens sjukvård.

Sammanfattningsvis visar detta att varje föreslagen åtgärd får konsekvenser – i en annan tid, eller på en annan plats. Dessa konsekvenser förändrar förutsättningarna för samtliga aktörer vilket, i sin tur, gör att objektet det samverkas om, och därmed förutsättningarna för ÅVS:en, förändras. Det verkar vara detta som ligger till grund för det principiella förhållningssättet och idén att en ÅVS ska vara förutsättningslös. Detta visar sig vara svårt. Istället för att vara förutsättningslös, baseras ÅVS:en på en mångfald förutsättningar; och istället för att vara generellt principbaserad, kommer en mängd principer in i arbetet.

4.2.3 När principer ska omsättas i åtgärder

En utgångspunkt för arbetet med ÅVS är fyrstegsprincipen – den arbetsordning som utgår från att ”tänka om”, och endast i sista hand satsa på om- eller nybyggnad. I den specifika ÅVS som vi studerat ska också flera andra principer hanteras, principer som artikulerats i de olika strategidokumenterna.

Fyrstegsprincipen är välkänd hos dem vi intervjuat, och alla verkar vara positivt inställda till arbetssättet som princip. Däremot är flertalet inne på att arbetssättet inte satt sig, och att det finns mycket kvar att jobba med och lära sig. En av kommunrepresentanterna berättar:

Grundtanken med [denna] ÅVS var en åtgärdsvalsstudie. Men det har ändå varit, upplever jag, från Trafikverket väldigt tydligt att här ska vi bygga en led. Vi har inte pratat så mycket om vad det finns för möjliga val. Kan vi tänka oss ett BRT-system? Kan vi tänka oss kapacitetshöjande åtgärder inom befintligt vägsystem eller [...] Och jag tänker att, om man ska ta fyrstegsprincipen, så har det ganska fort kommit ner på steg tre-fyra.

Detta knyter an till frågan ovan om varför ÅVS:en så tydligt fokuserat på en viss väg, och inte följt tanken om att den ska vara förutsättningslös. Vi var därför noga med att ta upp problematiken med hur fyrstegsprincipen hanterats i ÅVS:en också med företrädare för Trafikverket. Vi hade följande diskussion med en Trafikverksrepresentant angående detta:

Trafikverksrepresentant: Trafikverket är ju en stor aktör. Och kommunerna och [den regionala kollektivtrafikmyndigheten] är vana vid att staten kommer in och bygger något. Vi har ett problem och så bygger man något. Men om vi istället kommer fram till att vi inte ska bygga något den här gången, utan vi ska förbättra informationen till bilisterna att man istället ska börja åka buss, då uppstår väl till viss del en frustration bland de andra aktörerna. För det kan ju vara så att de då får ett mycket större ansvar att lösa den saken än Trafikverket: det kanske ligger utanför Trafikverkets ansvar egentligen. Så helt plötsligt har det glidit över ett ansvar på andra aktörer, som de inte riktigt är vana vid. Det kan vara en utmaning i det här att se på problemen på ett annat sätt. Och där finns ju också en problematik kring finansiering, tycker jag, eftersom systemen är ju uppbyggda nu på att vi ska bygga saker. [...] Där kanske man skulle kunna se framför sig något slags transferering av medel, från att bygga saker till att göra saker inom steg 1 och steg 2 istället då. [...] Men det ligger i hela den här processen att förändra tankegångar. Det behöver finnas resurser för att undvika att bygga en ny väg. [...] Och ytterligare en sak som är lite oklart, det är ju att beskriva effekt och konsekvens av de åtgärderna i ettan och tvåan. Då blir det lite otydligt för dem som är i beslutande ställning: ”Räcker det här nu då? Vi har ett jätteproblem, men då säger ni att vi bara ska göra de här sakerna i ettan och tvåan.” Bygger man en ny ramp, då förstår man, ja men då kommer den kön att försvinna. Så att det finns flera utmaningar i ettan och tvåan, kan man säga.

Intervjuare: Kan du ta något exempel på hur ni försöker omsätta steg 1 och steg 2?

Trafikverksrepresentant: Vi är ju dåliga på det skulle jag vilja säga. Det är en svaghet som finns, att vi ofta pliktskyldigast rapar upp ett antal åtgärder som finns inom steg 1 och steg 2 för att sedan i nästa skede komma fram till att ”det räcker inte. Vi måste bygga något.”

En mångfald principer ska omsättas i åtgärder. Dels ska fyrstegsprincipen upprätthållas, och fokus ska vara på kapacitetsstarka trafikslag, snarare än att bygga bort trängseln med mer kapacitet – något som bestämts i de olika aktörernas strategidokument. Men det ska också gå att upprätthålla principen att etablera effektsamband för den föreslagna åtgärden, och aktörerna måste också hantera principer för finansiering och ansvarsfördelning.

Totalt sett gör detta det svårt att utgå från åtgärder i steg 1 och 2. De är svåra att få finansiering för; det är tveksamt om de kan ge önskvärda effekter och det finns en

institutionaliserad idé – både i Trafikverket och hos andra aktörer – att problemen ska lösas genom att Trafikverket går in och bygger om eller nytt. Än så länge är det alltså svårt att upprätthålla både fyrstegsprincipen och principen om att det inte går att bygga bort trängseln. Det verkar vara så att den effekt som efterfrågas från beslutsfattare ofta är ”mindre trängsel”, vilket lätt ger åtgärden ”mer kapacitet”. Och om det inte går att räkna fram sådana effekter utifrån åtgärderna, vill ingen finansiera eller ta ansvar.

Även om aktörerna alltså är överens om dessa principer, går mycket i samma banor. Men det är tydligt att det finns en ambition att arbeta vidare – att lära sig och att utnyttja det som ovan kallats ”planeringsstyrning”, ”målstyrning” eller ”viljestyrning”. Eftersom det inte anses möjligt att lösa problemen med mer kapacitet – att tillmötesgå efterfrågan – försöker samtliga aktörer att förtydliga för varandra vad de vill, vad de planerar och de mål de har. De försöker bli varandras planeringsförutsättningar.

4.2.4 När man blir varandras planeringsförutsättningar

Det är tydligt att begreppet ”planeringsförutsättning” är viktigt i det strategiska arbetet i regionen – inte minst när det gäller den specifika ÅVS som vi följt. Ofta är ambitionen att komma överens om en gemensam planeringsförutsättning. En Trafikverksrepresentant berättar om ÅVS:en:

Den gemensamma planeringsförutsättningen för vägen, det var den vi skulle komma överens om. Vill vi ha åtta körfält i bredd på vägen genom centrum? Eller hur ska den se ut? Och nu har vi kommit fram till att vi inte vill att den ska förstärkas mer för biltrafiken än vad den har idag. Den har två körfält. Så det som tillkommer är ett extra kollektivtrafikfält i varje riktning. Så där har vi satt ner foten. Men som en produkt av det så ser vi att det är en massa trafik som vi inte kan tillgodose. Och det transportbehovet måste vi tillgodose på annat sätt då. Och då blir det en ny vända där. Hur gör vi det då? Och det har vi faktiskt också sagt att det är en så pass stor fråga att vi kanske inte löser det i den här ÅVS:en. Men vi har ändå definierat den ”bollen”, som vi måste föra vidare sen.

Genom att vara överens om att kapaciteten ska öka för kollektivtrafik, cykel och gång i regionen, har samverkanspartnerna kunnat komma överens om att den framtida efterfrågan på biltrafik inte ska tillgodoses. Och genom att ta fram prognoser, går det att komma fram till ungefär hur stort transportbehovet är som måste föras vidare och tas hand om på annat sätt, och diskuteras utanför ÅVS:en. Detta är bra för alla aktörer, eftersom det gör att det går att planera vidare. En annan representant för Trafikverket uttrycker det på liknande sätt om objektet för ÅVS:en:

Vi ville ju skapa en gemensam syn på vägen. Och från Trafikverkets håll vill man kunna bestämma att i framtiden, en överskådlig framtid, så skulle den här vägen på den här sträckan ha X antal körfält, gång- och cykel [...] Alltså man ville ha en målbild, vilket är bra för oss, men också bra för kommunen, för då vet de att här kan vi lägga en detaljplan. Här går gränsen. Så det skapar tydlighet i planeringen. Och den stora frågan då var hur gör man prognosen? Hur utformar man vägen utefter hur många bilar man tror att det ska gå på den? Vilket är det traditionella sättet. Eller säger man att vägen bara kan ha två eller fyra körfält till exempel. De här bilarna som inte får plats, de får vi ta hand om på något annat vis. Och det där senare, det är ett relativt nytt synsätt för Trafikverket.

De som varit involverade i processen har alltså accepterat detta nya sätt att jobba med planeringsförutsättningar istället för prognoser, och med ambitionen att vara tydliga gentemot varandra. För det gäller att visa vad man vill och kan. De olika aktörerna är beroende av varandra, eftersom de har olika uppdrag i transportsystemet. En representant för den lokala kollektivtrafikmyndigheten berättade:

Vi har ju riktlinjer för till exempel när vi ska starta ny trafik. Hur många bostäder som krävs för att vi ska starta upp en busslinje, till exempel. [...] De här sakerna är ju liksom inte pengasatta. Man håller koll på utbyggnadsplanerna [av bostäder och infrastruktur], och så kommer det med i vår årliga trafikförändringsprocess. Samtidigt som det ju i budgetläget kan vara ett nollsummespel: om man lovar att man ska starta ny trafik på ett ställe så kanske man måste dra ner någon annanstans, där utvecklingen kanske inte har blivit som man har tänkt sig. Men så det finns ju någon sorts miniminivå som vi försöker att hålla oss på. Sen sitter vi i Landstingets budget, så att vi konkurrerar ju med sjukvården i dag.

För att det ska löna sig att starta en busslinje, måste det finnas en minimivolym resenärer – en efterfrågan. Men för att det ska vara värt att bygga en bussfil, måste man veta att någon kommer att köra buss. Och om det ska vara värt att bygga ett nytt bostadsområde, måste man veta att människor kan ta sig till och från detta område. Detta gör att ingen kan göra något före någon annan – allt skulle behöva vara på plats ungefär samtidigt. Men eftersom förutsättningarna förändras, får det räcka med att man vet ungefär hur alla andra tänker. Och ibland kan detta vara tillräckligt svårt att hänga med, bara inom sin egen organisation. Givet projektet som ÅVS:en gällde berättar en Trafikverksrepresentant:

Det som är lite genant för oss på Trafikverket är ju att vi håller på med en vägplan för etapp 1 [av vägen som ÅVS:en behandlar]. Så den är ju redan beslutad då. Och den togs det beslut om, fast man inte visste om man skulle få bygga fortsättningen. Och det var ju många internt som var kritiska mot det beslutet, att vi ens bygger den där vägen. Men det drevs igenom i alla fall.

Och inte nog med att det fattas beslut om delar av något som fortfarande behandlas i en ÅVS – planeringsförutsättningarna förändras också under ÅVS:ens gång genom att andra delar av transportsystemet behandlas i andra instanser. Trafikverksrepresentanten igen:

Sedan har vi en jättestor osäkerhet i [en tvärförbindelse som påverkar vägen som behandlas i ÅVS:en]. Och där pågår en lokaliseringsutredning för den nu. Den hade inte ens startat när vi började med vårt jobb förra hösten. Och då antog vi att den skulle hamna i samma sträckning som den gamla [vägen]. Nu är det inte säkert att den gör det. Och det där har rört upp känslorna lite i [en av kommunerna som medverkar i ÅVS:en]. ÅVS:en planerar för någonting och så kommer en lokaliseringsutredning och planerar någonting annat. Så de tycker inte att vi är samspelade där.

Kommunerna, liksom övriga aktörer, utgår från att planeringsförutsättningarna för ÅVS:en är givna – men det stämmer inte: de förändras hela tiden. Ofta kan de till och med ändras på grund av förändringar inom en av de drivande organisationerna – Trafikverket likväl som någon av de andra. Med andra ord är objektet inte detsamma när ÅVS:en slutar, som när den börjar. Och på ett sätt beror det på att objektet definierats för litet; studien har negligerat flera viktiga förutsättningar och saknat det trafikslagsövergripande synsättet. Samtidigt menar flera aktörer att det lika gärna kan vara tvärtom. En av Trafikverkets representanter berättar:

Jag har känt ibland att vi kanske har tagit för stort grepp. Vi har tagit för stor tugga. Att tro att vi ska kunna bli överens om hela den här sträckan i ett enda tag. Det kanske var väl optimistiskt. Men vi kom nog fram till att om vi inte kan komma överens – då har vi kanske definierat vad vi inte är överens om. Och det är ju en produkt i sig. Då har man möjlighet att jobba vidare med de frågorna. Sedan får man väl vara så pass öppen och säga att då har vi ju inte lyckats, men vi försökte i alla fall. Och sen får man se om man kan angripa problemet på något nytt sätt, och lösa det då [...] En del av de här är väldigt angelägna åtgärder för kommunen, så att då kommer det väl nya propåer från kommunerna. Vi måste försöka enas på nytt då eller hitta nya sätt att enas kring de här frågorna.

En ÅVS handlar alltså inte bara om att vara överens, eller att skapa samsyn. Den handlar också om att lyssna på varandra, och komma överens om att man inte är överens. Det är också ett resultat. Detta eftersom diskussionerna kan ligga till grund för vidare planering och möjligheter att ta upp frågorna igen och igen. Därmed kan planeringsförutsättningar både skapas och förändras över tid. Våra intervjupersoner har varit tydliga med att detta är hårt jobb – men det är jobb som lönar sig över tid. ÅVS,

fyrstegsprincipen och samverkan är något som uppskattas. En Trafikverksrepresentant uttrycker det på detta sätt:

Jag tror man ska ha respekt också för att det här är ett förhållandevis nytt sätt att arbeta och det är jättemånga som är ovana vid det här. Och det har väl delvis gjort att en del ÅVS:er, inte bara den här utan även de som startades i början, var inget vidare. Och vi har sagt att vi tror att det här är ett bra sätt att jobba. Så att vi måste vara rädda om den här processen, så att inte våra medaktörer tappar intresset att delta i den här typen av övningar. De måste känna att de har utbyte utav det här och att det ger någonting för dem. Så vi måste bli bättre på det. Det som händer här nu då, det är ju då att de håller på och bygger upp en kompetens inom Trafikverket att kunna leda den här typen av ÅVS:er.

Därför kan det behövas att samtliga aktörer inser att icke-samsyn också är ett viktigt resultat. Även strategier, planer och mål som man inte är överens om skapar förutsättningar för fortsatt samverkan. Här ingår också en ambition att förstå varandra. När de olika parterna har förståelse för varandras specifika förutsättningar, blir det lättare att förutse hur förutsättningar för samverkan som helhet kan komma att förändras. En kommunrepresentant uttryckte det på följande sätt:

Alla parter som, i samverkan [...] har ju sina egna interna processer och styrprocesser som man behöver förhålla sig till, man har kanske lite olika ledtider och ibland har vi lite olika [...] språk.

Med andra ord bygger samverkan också på att förstå andra parters organisation, deras förutsättningar och uppdrag – något som vi stötte på ovan också i exemplet med kommunen som gav en konsult i uppdrag att studera Trafikverkets styrdokument. Men denna förståelse behöver samtliga parter arbeta för – man måste intressera sig för varandra. En representant för en intressentgrupp menade att:

Det som är viktigt med att förstå de andra, det är ju att förstå vad de har för utmaningar. Så det är både språk, men det är också att förstå vad det är de överhuvudtaget är bekymrade över.

Även om kunskapen om varandras strategier, styrning och språkbruk är en viktig förutsättning för samverkan, krävs mer: de samverkande parterna behöver också förstå varandras problembilder och bekymmer. Det är då det går att fortsätta samverkan, utan att nödvändigtvis ha uppnått samsyn.

I detta avsnitt ser vi alltså hur samverkan fungerar i en mer formaliserad process: en ÅVS. Samtidigt bygger mycket av denna formaliserade samverkan på de praktiker och

processer vi diskuterat i avsnittet om strategering och organisering nationellt och regionalt. Det samverkansarbete som gjorts där, skapar förutsättningar för varje specifik ÅVS, samtidigt som varje ÅVS på något sätt är unik. Avsnittet gör det också tydligt hur svårt det är att nå samsyn – det är problematiskt bara att komma överens inom den egna organisationen, eller om vad objektet för ÅVS:en egentligen bör vara. De olika aktörerna är inte ens överens om ÅVS:en är för stor eller för liten, bygger för mycket på stabila förutsättningar, eller är för förutsättningslös. I dessa fall blir även icke-samsyn ett resultat: det är lika viktigt att bygga förutsättningar för framtida samverkan, förstå och skapa förståelse för varandra, intressera och intressera sig för varandra, som att komma till beslut och handling. Detta verkar gälla alla samverkanspraktiker, även de mest formaliserade. Därför går vi nu till en sådan: den kontraktbundna.

4.3 Kontraktstyrning inom järnvägsunderhåll

I det här avsnittet ska vi titta närmare på kontraktstyrning som samverkansform. Ett verksamhetsområde där samverkan styrs på detta sätt är järnvägsunderhåll. Trafikverket genomför inte underhållsarbete i egen regi utan upphandlar andra aktörer, entreprenörer, till att utföra det praktiska arbetet. Det innebär att externa företag kontrakteras för att utföra det arbete som Trafikverket beslutat ska genomföras. Trafikverket har ansvar för anläggningen, men genom olika typer av entreprenadkontrakt flyttas delar av ansvaret för anläggningens underhåll över till entreprenörer. Genom denna styrningsform översätts således Trafikverkets strategier för järnvägsunderhåll till kontrakt som praktiseras av externa parter. I det här avsnittet undersöker vi hur samverkan praktiseras i relation till ett kontrakt under den tid som kontraktet löper. Utifrån intervjuer med företrädare för både Trafikverket och kontrakterade entreprenörer undersöker vi spänningar mellan kontraktstyrningens principiella utgångspunkter och hur samverkan fungerar i praktiken.

4.3.1 Kontraktstyrning som strategiskt verktyg för samverkan

Kontraktstyrning som styrningsmodell bygger på idéer om marknadsekonomi och en uppgiftsfördelning där var och en ska arbeta med det den är bra på. Principen är att en uppdragsgivare först definierar en uppgift som ska utföras och därefter kontrakterar den som är bäst lämpad att utföra uppgiften. Ett grundantagande i kontraktstyrning är att beställaren och utföraren har fundamentalt skilda intressen i kontraktsrelationen. Kontraktets funktion kan sägas vara att medla mellan dessa intressen i ett samarbete om en uppgift så att, i bästa fall, båda kontraktsparterna kan vinna på samarbetet.

Trafikverket arbetar med två principiellt olika typer av kontrakt med järnvägsunderhållsentreprenörer: utförandeentreprenad och totalentreprenad. Något förenklat så innebär en *utförandeentreprenad* att ”järnvägsunderhåll” definieras och preciseras i termer av objekt och kvantiteter, samt att kontraktet specificerar en volymbeställning av dessa olika underhållsobjekt. En utförandeentreprenad kan därmed ses som en beställning på de objekt som står specificerade i kontraktet. *Totalentreprenad* innebär istället att ”järnvägsunderhåll” definieras i termer av objekt med specificerade tillstånd (skick) som ska upprätthållas under kontraktstiden. Ett totalentreprenadskontrakt kan därmed ses som en avgränsande definition av vad som anses utgöra anläggningen, samt hur underhållsbehov definieras för respektive del av anläggningen.

Totalentreprenad som samverkansform överlåter delvis ansvaret för strategiska frågor kring järnvägsunderhåll till entreprenören. I en jämförelse mellan dessa kontraktsformer beskriver en representant för Trafikverket hur skillnader mellan olika kontraktsformer påverkar frågor om ansvar:

[I en totalentreprenad] lägger man ett väldigt stort ansvar på entreprenören att planera, att tänka lite långsiktigt i varje fall, nåt års perspektiv och så vidare. Men det innebär ju också att man låser pengarna under perioden. För att i och med att, då har man ju sagt att ska entreprenören ta hela ansvaret, då måste han ju veta vilka pengar han har att röra sig med under de här fem åren. Så det blir ju väldigt svårt för oss, om vi nu kommer som vi pratade om nyss, att då säger vi att, ”nej men det här är inget område som vi ska satsa på, nu vill vi dra ner det här”. Då kan vi inte göra det utan rätt så svåra diskussioner med leverantören. Så nu har vi istället gått över till något som kallas för utförandeentreprenad. Och det är just med det syftet att vi ska ha större möjligheter att gasa och bromsa. Det innebär också att vi tar på oss lite mer eget ansvar. För i en sån entreprenad, då ska mer vi peka på hur det ska göras och hur mycket som ska göras, och så vidare. Så det innebär att vi måste förstärka litegrann med vår organisation då.

Ett utförandeentreprenadskontrakt kan utformas så att det ger möjlighet för Trafikverket att ”gasa och bromsa”; detta genom att upphandlingen baseras på preliminära volymer, och att volymer beställs efterhand under kontraktets löptid. En totalentreprenad antas inte ge samma möjlighet till flexibilitet eftersom upphandlingen om totalentreprenad per definition är ett kontrakt som gäller det ”totala”; kontraktet definierar anläggningen och den underhållsnivå som ska gälla för hela kontraktets löptid. Därmed kan totalentreprenad som kontraktsform upplevas begränsa möjligheterna att löpande styra och anpassa verksamheten i relation till Trafikverkets strategiska styrningsfrågor. Vid en kontrakterad totalentreprenad har Trafikverket inte möjlighet att under kontraktets löptid anpassa underhållsnivån efter strategiska beslut såsom prioriteringar mellan

underhållet av olika sträckor, eller anpassningar efter större trafikförändringar. På det sättet kan utformningen av kontrakt och valet av kontraktsform beskrivas som att det påverkar, eller fördelar, frågor om ansvar, strategi och risk. Samma trafikverksrepresentant beskriver vidare:

Det är en utmaning i att fördela risken emellan beställare och entreprenör. För i [en totalentreprenad] lägger man ju ett stort ansvar på entreprenören. Men man överlåter också en stor risk på entreprenören. Och den risken kommer ju entreprenören prissätta. Jag menar, ska man lämna ett anbud så ska det ju vara lönsamhet i affärerna. [...] Och det har ju inneburit då att vi successivt har mera tydliggjort vilka mängder arbeten som ingår i kontrakten. Olika typer av arbetsmoment, volymer av rälsbyten och växelunderhåll och så vidare. Och det är ju egentligen framför allt för att minska risken för entreprenören. [...] För att då ser man ju mer att, jag menar, då får man prissätta... [...] Man ska ju gå med vinst, annars är det ju ingen idé att hålla på. Så det är ju, det är ju en sån lärdom som vi har gjort, just att tydligt beskriva vilka mängder som ingår och att prissätta de mängderna var för sig.

Ett utförandekontrakt kan på så sätt delvis utformas så att det ger Trafikverket utrymme att styra volym och nivå på järnvägsunderhåll under tiden för ett löpande kontrakt. Att på det sättet ge mer *strategiskt* utrymme för flexibilitet för Trafikverket innebär också att en större del *ansvar* förläggs hos Trafikverket. Där totalentreprenad flyttar ansvaret för *vad* som behöver göras *när* till entreprenören, ligger detta ansvar kvar hos Trafikverket vid en utförandeentreprenad. Detta får i praktiken konsekvenser för arbetet med att följa upp kontraktet, då Trafikverket under kontraktets löptid behöver göra löpande bedömningar av hur mycket underhåll som behöver beställas. Denna typ av uppföljning framställs som ett arbete som är både tidskrävande och ställer höga krav på kompetens. I citatet ovan kopplas till exempel utförandeentreprenadens ökade ansvar till ett ökat behov av att förstärka den egna organisationen.

I kontraktstyrning kopplas olika parter strategiska intressen samman genom ett kontrakt, och vi har i det här avsnittet också sett hur utformningen av kontraktet kan göra denna koppling på olika sätt. Trafikverket arbetar i huvudsak med två olika typer av järnvägsunderhållskontrakt –totalentreprenad och utförandeentreprenad– vilka utgår från två principiellt olika grundidéer för kontraktsutformning. Kontraktsformernas olikheter visade exempel på hur kontraktet som samverkansform utgör en betydande länk mellan Trafikverkets strategiska styrning och praktiska genomförande i ett verksamhetsområde. Kontraktet gör anspråk på att översätta parternas *intressen* i järnvägsunderhåll till en definierad enskild version av vad järnvägsunderhåll *är* under kontraktperioden.

Beroende på hur kontraktet är utformat kan det länka samman parternas intressen på olika sätt. I kontraktet formuleras en version av parternas intressen, men vi har i det här avsnittet också sett att kontraktets utformning kan ge mer eller mindre utrymme för flexibilitet och förändringar under kontraktets löptid. Kontraktets utformning får därmed konsekvenser för strategiska frågor om fördelning av ansvar och risk mellan samverkansparterna. I nästa del ska vi titta närmare på kontraktsparternas intressen.

4.3.2 Ett stabilt kontrakt i en mångfald av föränderliga intressen

I vår intervjustudie beskrivs Trafikverkets kontrakt med underhållsentreprenörer på ett grundläggande plan som ett möte mellan två principiellt olika intressen. Entreprenörens huvudsakliga intresse beskrivs som *att tjäna så mycket pengar som möjligt*, vilket ställs i kontrast mot Trafikverkets intresse som istället beskrivs som *att genomföra så mycket järnvägsunderhåll som möjligt*. Samtidigt reflekterar medarbetare inom både Trafikverket och entreprenörer mer nyanserat än så över både sina egna och motpartens intressen. Samverkan genom kontraktstyrning visar sig i praktiken inte vara så enkelt som att två olika intressen möts och förenas genom ett kontrakt. När samverkan ska praktiseras genom kontraktstyrning är relationen mellan kontrakt och samverkan mer komplicerad än så. I vår intervjustudie framkommer att enbart Trafikverket i sig samlar många olika intressen, vilket delvis kopplas till att Trafikverket är en stor myndighet med ett mångfacetterat uppdrag. En projektledare beskriver:

Trafikverket är ju väldigt stort. Så vi har ju många olika verksamhetsområden som, man kan nästan säga som egna verksamheter som har ju sina egna intressen. Ibland så kan ju intressena gå i konflikt litegrann med andra intressen hos andra delar i Trafikverket också.

Svårigheten att förenkla Trafikverkets intresse i järnvägsunderhåll till endast ett intresse beskrivs också i relation till att järnvägssystemet som helhet är komplext. En annan projektledare utvecklar resonemanget:

Det är inget självändamål att pressa ett å-pris på spårmeter. Samtidigt som vi naturligtvis har i uppdrag att, ja, förvalta skattepengar så kostnadseffektivt som möjligt då. Men det är inget självändamål, att det är samma sak som att det ska vara så billigt som möjligt. För vi, tvärtom alltså: vi försöker ju fylla på innehållet i våra kontrakt så att det ska uppnå en bra järnvägsanläggning. Skulle vi vilja ha bara så lågt pris som möjligt så skulle vi ju bara ta bort saker ur kontrakten.

Ytterligare nyanser av mångfald och komplexitet i Trafikverkets intressen framkommer när en projektledare ger ett exempel på när Trafikverkets intressen *inte* tillgodoses:

Man får inte det som man har förväntat sig, slutkunden, om man säger så. Men det är ju inte samma sak vad man har beställt då, så att där kan ju vara en viss diskrepans då, eller en viss skillnad i det. Om vi tar till exempel felavhjälpning, som är en väldigt stor del av leveransen från våra entreprenörer, alltså akut felavhjälpning. Så kan det ju vara så att det finns en större förväntan hos operatörer och hos trafikledning på den tillgänglighet hos entreprenören än vad vi egentligen har köpt. Det vill säga, inställelsetider, tillgänglighet för felavhjälpning och åtgärdandetider och så vidare.

Genom att vända på resonemanget i detta citat och följa det omvänt kan vi också få en inblick i antaganden om vad som krävs för att Trafikverkets intresse i ett underhållskontrakt *ska* uppfyllas. För att ”slutkunden” ska få vad den förväntar sig av det kontrakterade underhållet så antas det krävas att inställelsetider, felavhjälpning och åtgärdandetider både hålls *och* att dessa stämmer överens med förväntningar. Olika slutkunders *förväntningar*, och den kommunikation som kan tänkas behövas för att påverka dessa, är emellertid inte något som Trafikverkets underhållskontrakt hanterar. Mångfald och komplexitet i Trafikverkets intressen i järnvägsunderhåll innebär en spänning gentemot kontraktstyrningens grundantagande om att kontraktsparterna har skilda, singulära intressen.

Det är inte bara Trafikverkets intressen som betraktas som mer komplexa än kontraktets singulära version. När Trafikverkets företrädare resonerar kring entreprenörernas intresse i relationen med Trafikverket målas en bild upp av flera sammankopplade intressen. En projektledare beskriver:

I grunden, om man bortser från det faktum att entreprenörernas huvuduppdrag väl på nåt vis ändå är att tjäna pengar [...] så är det ju faktiskt väldigt mycket entreprenörer och ända upp i ledningen som faktiskt har en ambition att leverera bra järnväg. Så det är inte liksom någon skojarbransch med många lycksökare. [...] I sak så är väl de allra flesta som håller på med järnväg seriösa. Sen finns det ju ganska många underleverantörer. Det kan vara en firma som har tio grävmaskiner och lite gubbar. De får ju aldrig de här drift- och underhållsuppdragen, men de kan bli underleverantör till en entreprenör som har fått. Och där kan det ju kanske finnas mer att man bara vill göra en snabb insats och komma därifrån.

Entreprenörens intresse antas delvis vara ”att tjäna pengar”, men samtidigt uttrycks här också att entreprenören också kan vara intresserad av att bedriva ett ”bra

järnvägsunderhåll”. En entreprenör förväntas emellertid inte göra ett bra arbete om den inte *också* tjänar pengar på kontraktet.

Ja, de vill ju ha overheadtäckning på sina kostnader så klart. De vill ju gå ur projektet med vinst. Och de vill väl också egentligen ha så lite trassel som möjligt, för det enda sättet vi har att trycka på dem, det är att hålla igen pengarna.

Ur beställarens perspektiv kan alltså utförarens intressen uppfattas som mer eller mindre beroende av att utföraren tjänar pengar på kontraktet. På motsvarande sätt kan också en utförare uppleva beställarens intressen som mer eller mindre reducerade till frågan om pengar, det vill säga att Trafikverkets intressen i järnvägsunderhåll förenklats till ”betalningsvilja”. En entreprenör diskuterar detta genom att ställa frågan om pengar i relation till andra intressen såsom arbetsmiljöfrågor:

Vi skulle ju vilja att man viktade arbetsmiljön mer. [...] Alltså vi är ju på väg tillbaka i utvecklingen. För några år sedan så byggdes det upp med jättefina trallar; vi byggde egna Kockumstrallar i Malmö. Fantastiska maskiner, men våra konkurrenter går, de går och bär istället. För det är ju mycket billigare. Det är skitmycket billigare. Och det tycker vi är lite synd. För nu backar det arbetsmiljön som vi började få bukt på tycker vi. Man slapp lyfta och bära. Vi har kranar och lyfter ner gastuber, men de släpar på aluminiumtrallar för hand och bär saker och ting. Och det går inte att konkurrera med det. Det är mycket billigare, men det är inte speciellt bra för dem som jobbar där. [...] Det är lite synd att [Trafikverket], i alla lägen, att det är det billigaste som gäller. För det är ju i dag det enda man går efter, priset. Lägsta priset.

Kontraktstyrningens grundantaganden om beställarens och utförarens skilda intressen, ofta uttryckt i termer av parternas ekonomiska intressen, ger en mycket begränsad bild av hur kontraktstyrning fungerar i praktiken. Där framgår en mer nyanserad bild av kontraktsrelationen, vilken bland annat uttrycks genom sympatier för motpartens intressen och förutsättningar för samarbete. Teoretiska föreställningar om kontraktsrelationer som ett möte mellan två skilda intressen är därmed en förenkling på minst två sätt. Dels upplever parterna sina egna intressen som mångfacetterade snarare än ett enskilt intresse, dels visar båda parter både förståelse för, och långsiktigt intresse av, att också motpartens intressen tillgodoses.

Kontraktet, det centrala verktyget i kontraktstyrning, bygger alltså på en förenkling av parternas intressen av att samverka. Där Trafikverket och entreprenören på olika sätt har intressen i det kontrakterade underhållsarbetet, kan kontraktet sägas formulera ett sätt att koppla samman dessa. Detta kan ibland underlätta arbetet, men det kan också komplicera samverkan mellan parterna. Det kan å ena sidan vara tryggt att det finns ett kontrakt att

luta sig mot om det uppstår konflikt eller tvist, men en medvetenhet om att kontraktet bygger på förenklingar gör det samtidigt problematiskt att se det som att kontraktet i sig kan lösa tvister. I vår intervjustudie har vi också delgivits erfarenheter från situationer där kontraktet kan tolkas på olika sätt eller inte är tillräckligt omfattande för att ge vägledning. En entreprenör utvecklar i en intervju ett resonemang om varför hen menar att ett kontrakt inte kan vara fullständigt ”tätt”:

Trafikverkets mål är ju att det ska vara så tät upphandling att entreprenören aldrig har något att komma med. Bara jobba i fem år så. Punkt. Och om de nu tror att de lyckas med det så kommer de aldrig att göra det. På något sätt, du kommer till en nivå, du kommer aldrig att kunna täppa alla gluggar eller ... För det påverkas av omgivningen i samhället, det kommer något nytt lagkrav som skjuter in efter du har skrivit kontrakt. Oj då, men det gällde ju ... Så vill ni att vi ska följa lagen? Ja men, alltså då spricker någonting och så måste man diskutera mer pengar, mer tid eller vad det nu är för någonting då. Så det går inte att tro att det här fungerar smärtfritt.

Då underhållskontrakt på järnvägen sträcker sig över flera år är det inte nödvändigtvis så att de förutsättningar och intressen som Trafikverket och entreprenören hade vid tiden för upphandlingen hålls konstanta under hela kontraktets löptid. En projektledare inom Trafikverket beskriver hur förutsättningarna för ett kontrakt kan också förändras under upphandlingsfasen.

Vi vet ju ibland inte själva vad vi vill ha. Så kan man väl säga. Under en projekteringsfas så mejslar man sig ju ofta fram liksom i samråd med resten utav stora Trafikverket, vad det är vi vill ha. För det är ju ofta så många inblandade parter. Det är ju inte bara Investering eller Underhåll, utan det är ju andra delar som ska tycka till. På järnvägssidan är det ju ett så komplext system.

Föränderligheten i intressen och förändringar av yttre omständigheter kan dels påverka strategiska beslutsfattare i andra delar av Trafikverket, dels kan intressekonflikter inom Trafikverket också innebära direkt påverkan på förutsättningarna för ett underhållskontrakt. Ett sådant exempel är att Trafikverket både ansvarar för att tillhandahålla fungerande spår för tågoperatörer samtidigt som man ansvarar för att underhålla anläggningen och därmed behöver ta spår ur bruk. En projektledare konstaterar att förändringar av förutsättningar som premiss innebär att kostnader är svåra att beräkna på förhand:

Någonting som är väldigt, väldigt kostnadsdrivande, det är ju tillgången till spår. Alltså, för att jobba i spåren. Och det där kan ju ändra sig, under en kontraktstid kan det ju ändra sig fem gånger, vid varje nytt tidtabellskifte.

Att intressen i en samverkansrelation är föränderliga behöver inte i sig utgöra ett problem. Kontraktstyrningens anspråk på att koppla samman parternas olika intressen innebär dock en utmaning eftersom det förutsätter att parternas intressen inte förändras under kontraktets löptid. Som vi har sett i denna del är kontraktsparternas intressen inte nödvändigtvis stabila, vare sig under en upphandlingsprocess eller under ett kontrakts löptid. Trafikverkets kontraktstyrning av järnvägsunderhåll framstår i praktiken som en samverkansrelation med en mångfald av intressen, vilka inte nödvändigtvis är stabila över tid. Där kontraktstyrning som princip utgår från parter med enskilda intressen som antas vara stabila, framstår i praktiken en mer mångfaldig samverkansmodell där flera intressen beaktas från båda kontraktsparter. Även om ett kontrakt inte ger uttryck för praktikens mångfald av intressen så framstår det ändå som att kontraktet fungerar som en knutpunkt för parternas intressen. I nästa del ska vi titta närmare på hur det i en kontraktsrelation kan vara möjligt att samverka kring intressen som inte kontraktet ger uttryck för.

4.3.3 Kontraktets förenkling av samverkan skapar nya behov av samverkansarbete

Kontrakt förenklar samverkan som princip. Samverkan genom kontrakt, *som princip*, singulariserar och stabiliserar *ett* intresseförhållande, och förenklar därigenom parternas *intressen* (och förutsättningar för samverkan). Kontraktet singulariserar intresseförhållandet mellan parterna, då kontraktsformen som princip inte kan hantera något annat förhållande. Men Trafikverkets projektledare som arbetar med underhållskontrakt utgår inte från att vare sig Trafikverkets eller entreprenörernas intressen är singulära eller hålls stabila. Det innebär att i arbetet med att samverka genom kontraktstyrning finns en spänning mellan *singularitet* och *mångfald* av intressen.

Att verktyget som används, i det här fallet kontrakt, förenklar arbetet som ska utföras är inte ovanligt i styrningssammanhang. Vad det innebär är att den förenkling som verktyget ger behöver hanteras i arbetet med verktyget. Det är också vad vi ser i Trafikverkets kontraktstyrning av järnvägsunderhåll, men i det praktiska arbetet under kontraktets löptid är det inte nödvändigtvis genom att hänvisa till kontraktet som den relationen upprätthålls. Där kontraktet å ena sidan har förenklat intresserelationen och håller den stabil över kontraktets löptid, möts å andra sidan representanter för Trafikverket och entreprenören kontinuerligt i möten på olika nivåer. I sådana möten kan kontraktet ges större eller mindre roll, och arbetsplanering och konflikthantering kan sträcka sig utanför kontraktets specifikationer. Här framgår olika resonemang i våra intervjuer. Å ena sidan kan kontraktet betraktas som centralt för relationen, och relationen bygger på att kontraktets formuleringar ska styra arbetet. Å andra sidan kan kontraktet ses mer perifert, som referensmaterial som kan konsulteras om det uppstår oenighet eller

konflikt i relationen. Konflikter behöver emellertid inte lösas genom kontraktet. En projektledare beskriver en strategi för konflikthantering, vilken går ut på att flytta frågor som det uppstår konflikt kring:

I händelse av att vi hamnar i någon form av tvistigheter och något ska redas ut, då måste man ju backa bandet och lyfta frågan ifrån byggmöten och uppåt. Då hamnar det ju hos mig då i det här fallet. [...] vi har en princip som säger att om man i det här byggmötesforumet har haft två efter varandra följande möten där man inte kommer överens om en fråga, och det är en strategisk fråga, då lyfter vi bort den ifrån byggmötet. Då hamnar den hos mig, och så tar jag den och försöker att jobba med ombudet på entreprenörssidan.

Detta synsätt delas också av entreprenören i fråga:

Vi ska inte ha några olösta surdegar eller hur man uttrycker det. Jag tycker det är en bra strategi. Vi diskuterar på byggmötet två gånger kan man säga. Två möten i rad samma sak. Och ibland hittar vi lösningen andra mötet ju. Går det inte första går det andra. Går det inte andra så skickar vi det.

En annan projektledare inom Trafikverket ger exempel på vanligt förekommande konflikter (och vad som händer när dessa *inte* hanteras genom att ”flytta surdegen”):

Man är inte riktigt överens om vad som ska utföras. Skulle jag vilja påstå. Alltså ... beställaren läser nog in en sak i kontraktshandlingarna medan utföraren läser in något annat. Och där har man en konflikt. Och tyvärr så är det väl många gånger så att man kanske löser konflikten... Alltså, man löser kanske inte alltid *saken*, utan man löser *ersättningsfrågan*. Och sen är liksom problemet lite grann fortfarande kvar. Det behöver kanske inte sättas i sin spets något mer under den kontraktstiden, men det finns ändå där, liksom.

Det är inget nytt i sig att ett styrverktyg, såsom ett kontrakt, innebär en förenkling av verklighetens förhållanden. Men här handlar det inte om vad som ryms inom eller faller utanför vissa formuleringar i ett kontrakt. Vad vi vill lyfta fram och betona är att kontraktsformen, på grund av att dess grundantaganden förenklar samverkansparternas intressen, skapar behov av att sammanföra intressen som inte uttrycks i kontraktet. På så sätt är kontraktet ett löfte om samverkan, men samverkan kräver att fler intressen verkar tillsammans än dem som framgår av kontraktet.

Ett kontrakts samverkanssimplikationer sträcker sig utanför dess avgränsade två kontraktsparter. I våra intervjuer framkommer att det, för att få samverkan att fungera, behövs arbete med att sätta olika samverkansparter i dialog med varandra och förstå varandra.

Alltså, jag har ju en relation med min entreprenör via kontraktet. Och det är ju jag som är [...] projektledare för kontraktet. Sen har jag ju en relation på ombudsnivå också. Och det är också individer och det är en relation som pågår där. Och den kan ju vara bättre eller sämre än den som jag har ... alltså mellan mig och min motpart som platschef. Sen har du en relation mellan trafikledning och entreprenören. Och sen har du en relation mellan planering och entreprenören. Och sen har du en relation mellan material och service och entreprenören. Och det här är ju också olika relationer som entreprenören har mot Trafikverket, och där kan det ju vara infekterat på olika sätt, som spiller över liksom på mig och blir konsekvenser hos mig, på mitt kontrakt då. Och i och med att leveransen sker ju i det dagliga arbetet, och jag har ju inte den så att säga operativa kontakten med min entreprenör, utan det har ju egentligen kan man säga trafikledningen, liksom en operativ del väldigt mycket. Som liksom ringer ut entreprenören i samband med felavhjälpning. Och då blir det ju en relation däremellan också. Och där kan det ju ibland bli så att trafikledningen känner en frustration för att de till exempel inte tycker att leverantören uppfyller de önskemål som finns, i det akuta läget. Och det kan lätt bli diskussioner och missförstånd i olika samtal om vad som egentligen ska göras. Och de kraven då som trafikledningen har utifrån samhällsfunktioner, med att lämna snabba prognoser till sina trafikoperatörer om hur lång tid det tar att åtgärda någonting, medan teknikerna ute har väldigt svårt att svara på de frågorna.

För att få ”mångfaldiga” intressen att samverka, och för att få samverkan att fungera *bra*, framhålls kommunikation och att parterna förstår och har förståelse för varandra. Ett exempel är en projektledare som beskriver hur hen arbetat med att sammanföra underhållsentreprenörens personal med olika personalgrupper inom Trafikverket för att genom kors-insyn i varandras arbete förbättra förutsättningarna för samverkan i praktiken:

Vi har haft en dialog. Jag har låtit min entreprenör vara med på APT:er [arbetsplatsträffar] till exempel hos trafikledning eller driftledningen där de här anläggningsteknikerna sitter och tar emot de här felanmälningarna så att de får lära känna varandra lite grann, de här teknikerna som sitter inne på driftledningscentralen och de här teknikerna som sitter ute då och kör i bilar ute i ... för att få en större förståelse för sin egen vardag på något sätt. [På sådana möten] tar man upp såna frågor om till exempel förväntningar, bekymmer, och man kan ta upp ... framför allt väldigt klokt många gånger att ta upp faktiska tillfällen, faktiska händelser. ”Förra veckan hade vi den där händelsen, då sket det sig på det här sättet.” Och så får parterna prata om det här, och man kanske inte löser någonting just då, men det skapar en större förståelse för varandra, för att det kommer ju alltid uppstå konflikter på något sätt och lite mischmasch, men om man då liksom fått en större förståelse för ens vardag, då är det mycket lättare att också vara lite vaken för att kanske ringa ett extra samtal, kanske ställa en extra kontrollfråga, kanske i samband med det samtalet.

En annan projektledare ger en liknande beskrivning:

Det är ju jätteviktigt att det här operativa arbetet på byggmötesnivå, så va, det är ju ... Det måste ju fungera hela tiden. Funkar inte liksom personkemin och det, att man skulle hamna i sån kollisionskurs då. Då kommer man ju tappa i produktion rätt snart. Så det är ju jätteviktigt det här att man har en bra samverkan med entreprenören. För det är ju trots allt. I grunden, även om vi liksom byter pengar med varandra så, så har vi ju förhoppningsvis samma mål. Och vi är överens om en produktionsplan, att de här sakerna ska göras under året och så. Det är ju jätteviktigt att vi håller tempo och utför det som är avtalat då. Då får man ju inte ha några surdegar som stör det.

Av vår intervjustudie framgår att det krävs mycket arbete med att underhålla ett entreprenadkontrakt. Snarare än en lösning på samverkan framstår det som att kontrakt *skapar* behov av ytterligare former av samverkansarbete. Ett kontrakt kan på så sätt ses som ett löfte om att fortsätta arbeta med samverkan. De relationer som i praktiken behöver fungera för att upprätthålla och genomföra ett entreprenadkontrakt sträcker sig långt utöver den relation kontraktet definierar mellan kontraktets två parter. Kontraktet är på så vis att betrakta som ett *löfte om samverkan* snarare än en lösning på frågor om till exempel ansvarsfördelning.

I det här avsnittet har vi undersökt kontraktstyrning inom järnvägsunderhåll som ett exempel på samverkan genom kontrakt. Kontraktstyrning kan ses som ett sätt att hantera samverkan mellan parter som inte nödvändigtvis har samma intresse, men vi har i det här avsnittet sett att i en kontraktsrelation, även i en så pass mekanisk verksamhet som järnvägsunderhåll, är intressen mer komplicerade än kontraktsformen som grundprincip ger utrymme för att hantera. Genom att studera praktiserandet av kontraktstyrning har vi kunnat se två viktiga spänningar mellan kontrakt och samverkan. Den ena spänningen följer av att parternas intressen i praktiken inte är *singulära*: en part har flera intressen, vilket inte avspeglas i kontraktet. Den andra spänningen följer av att parternas intressen inte nödvändigtvis är *stabila*: förutsättningar såsom inre och yttre omständigheter kan förändras under kontraktstiden.

Avsnittet har också visat exempel på hur olika kontraktsformer kopplar samman intressen på olika sätt och att detta får konsekvenser för fördelning av ansvar och risker mellan samverkansparter. Kontraktets påverkan på risk- och ansvarsfördelning mellan olika samverkansparter väcker vidare frågor om vem som har ansvar för samverkan, och hur frågor om samverkansansvar kan hanteras i relation till kontraktstyrning som strategiskt verktyg.

Sammanfattningsvis har vi i det här avsnittet sett hur kontraktstyrning förenklar samverkan som princip. Detta dels genom att kontrakt *som princip* singulariserar och stabiliserar *ett* intresseförhållande, och därigenom förenklar parternas *intressen* (och

förutsättningar för samverkan). I och med att kontraktet i praktiken betraktas som en förenkling där inte alla intressen kommer till uttryck, innebär detta också att kontraktstyrningen *skapar* behov av olika former av samverkansarbete. Ett entreprenadkontrakt kan därmed ses som ett löfte om samverkan, men inte uteslutande inom ramen för kontraktets specifikationer. Vi har i det här avsnittet sett exempel på hur och varför det kan krävas mycket arbete med att underhålla ett undertecknat kontrakt. För samverkan genom kontraktstyrning visar det sig i praktiken att kontraktet inte är lösningen på frågan om samverkan. Kontraktets förenklade antaganden om intressen tjänar som utgångspunkt för vidare samverkansarbete, vilket har visat sig vara ett arbete som kopplar samman och hanterar en mångfald av föränderliga intressen.

5. Diskussion

Genom att studera samverkanspraktik, och istället för organisationsgränser ta utgångspunkt i hur samverkan praktiseras, har vi kunnat göra ett antal nya upptäckter i relation till tidigare studier av samverkan. Dels ser vi att samverkan samlar en mångfald av intressen, vilka dessutom inte är stabila utan förändras (över tid och i samverkan med varandra). Dels ser vi att samverkande aktörer på flera sätt arbetar med intressering; både genom att intressera sig för andra parter och genom att få andra parter att intressera sig för varandra och för den egna parten. Sedan har vi också sett att även om samverkan ofta kretsar kring samarbeten, gemensamma avtal och samarbetsprojekt, så kräver formella samarbeten mycket samverkansarbete (intressering) både i planering inför och genomförande av sådana samverkansprojekt. Vi ska i det här kapitlet diskutera vad dessa insikter om mångfald, intressering, och löften innebär i relation till tidigare strategi- och samverkanslitteratur. Diskussionen mynnar ut i en förändrad syn på vad som utgör grundläggande förutsättningar för att en intresserande samverkan ska fungera i praktiken – en förskjutning av praktiskt fokus *från samsyn till framsyn*.

5.1 Mångfald, intressering och löften i samverkan

I de tre samverkanspraktiker vi studerat har vi kunnat se hur mångfald betraktas och praktiseras som en förutsättning och utgångspunkt för samverkan. Här belyser vår studie en problematik med traditionella teorier och förklaringsmodeller om intressekonflikter, då dessa ofta vilar på ett grundantagande om att varje aktör har ett enskilt intresse. Där strategiforskning i första hand har betraktat samverkan ur ett organisationsperspektiv har diskussioner fokuserat på strategisk nytta med att samverka (Huxham, 2003), eller om samverkan ska ske genom resursutnyttjande eller genom organisationens anpassning till omgivningen (Holmgren Caicedo med flera, 2013; Persson och Westrup, 2009; Almqvist och Wällstedt, 2013a). Genom att flytta fokus från den enskilda organisationens intresse till ett samverkansperspektiv, som bygger på samverkanspraktiker snarare än den enskilda organisationen, har vi också kunnat identifiera och diskutera andra typer av utmaningar för både samverkan och strategiskt arbete.

Där exempelvis Huxham (2003) diskuterar samverkan utifrån den enskilda organisationens premisser, och utgår från antaganden om organisationens strategiska agenda, ser vi i praktiken ett betydligt öppnare förhållningssätt. I de samverkanspraktiker vi studerat betraktas enskilda organisationer inte som stabila och enskilda utgångspunkter, utan ses som beroende av varandra. I ett sådant samverkansperspektiv, där enskilda

organisationer inte är den självklara centrumunkten, är inte heller olika parter (olika) intressen en självklar utgångspunkt. Här har vi också sett hur det kan finnas olika intressen *inom* en organisation, och det är inte på något sätt *självklart* vad organisationen vill. Detta är tydligt i beskrivningar från personer som arbetar inom Trafikverket såväl som inom de olika typer av samverkanspartner vi intervjuat.

Om man utgår från samverkan, nyanseras också strategiforskningens distinktion mellan inifrån-och-ut (eller *proaktivitet*) och utifrån-och-in (*reaktivitet*). Sådana förhållanden mellan en enskild organisation och dess omvärld är ur ett samverkansperspektiv inte relevant att diskutera från ett enskilt perspektiv, och det går följaktligen inte att skilja proaktivitet och reaktivitet åt som om de vore två av varandra oberoende processer. Här har vi bland annat observerat hur en ambition att genomföra planering i samverkan uppmärksammar de samverkande aktörerna på att den egna organisationens strategiska planering både påverkas av, men också har konsekvenser för, de andra organisationernas planering. Det är tydligt att begreppet ”planeringsförutsättning” är viktigt i det strategiska arbetet – inte minst när det gäller den specifika ÅVS som vi följt. Genom att tona ner organisationsperspektivet och sätta samverkan i centrum framstår det som en grundläggande förutsättning att samverkande organisationer utgör varandras planeringsförutsättningar.

Något som är intressant med de samverkansprocesser vi studerat är att man inte nödvändigtvis *löser* den här typen av frågor. Men, insikten *att* man är varandras planeringsförutsättningar innebär ändå att diskussionen hjälper respektive organisations planeringsarbete. I samverkanspraktik ses mångfald och föränderlighet som något som behöver *hanteras*, men inte nödvändigtvis *undvikas*. För strategiforskningen förändrar detta delvis förutsättningarna för diskussioner om till exempel anpassning och resursutnyttjande.

I relation till hur samverkan hanterar en mångfald av intressen har vi vidare också sett hur intressen kan vara föränderliga och inte så stabila som framför allt ekonomisk teori tenderar att utgå från. För att frångå en syn på intresse som ingångsvärde, och istället betrakta intressen som resultat eller konsekvenser av processer använder vi begreppet *intressering*. Intressering riktar fokus mot det arbete och de processer genom vilka intressen formas. I den här studiens olika empiriska avsnitt har vi på så sätt kunnat uppmärksamma exempel på hur intressen kan förändras och utvecklas, över tid och i relation till varandra, i samverkan. En viktig del av vårt resultat är att intressens föränderlighet inte framställs som ett problem, utan accepteras som en konsekvens av att

man i samverkan blir varandras förutsättningar för såväl utförande av arbete som framtida planering och strategiskt arbete.

I vår studie har vi genomgående mötts av uttryck för förståelse för att andra parter kan ha andra intressen och att de också kan fungera annorlunda än den egna organisationen. I studiens empiriska avsnitt framkommer flera olika varianter av intressering. Dels uttrycks intressering som en pågående process av att intressera sig för sina samverkanspartner. Detta har vi genomgående sett i studiens intervjuer och observationer av alla inblandade samverkanspartner. I en sådan intresseringsprocess ingår både att ta reda på vad de andra parterna är intresserade av och vad de planerar att göra, men också, inte minst, att förstå de andra parternas strategiska ambitioner och förutsättningar. Intressering har också uttryckts som en process i motsatt riktning, där vi exempelvis ser hur Trafikverket gör ansträngningar för att intressera andra parter i Trafikverkets strategiska ambitioner; det vill säga att engagera samverkanspartner i en intresseringsprocess i form av insyn och förståelse.

Till detta ska läggas att intressen och intressering också *organiseras* – inte sällan genom olika organisationers uppdrag, ansvar och styrning. Intressen kan verka förhandlingsbara i mellanmännsliga relationer, till exempel när parter träffas i olika sammanhang som ÅVS:er, men i en organisatorisk praktik kan det visa sig att de inte är det. I den byråkratiska verkligheten kan en organisation bara agera utifrån de intressen den har mandat och uppdrag för. De kommersiellt orienterade organisationerna kan inte undgå sina vinstkrav, och de kommunala organisationerna kan inte bortse från att de har ett planmonopol som gör att de har ansvar för bostadsbyggande. Detta är ett problem: det går att nå samsyn på ett mellanmännsligt plan, samtidigt som det *inte* går utifrån de uppdrag, ansvar och den styrning de olika samverkande organisationerna har. Men genom förståelse för varandras förutsättningar kan samverkan ändå fortgå. När intressekonflikter är organiserade, finns inte utrymme för att vara arga på varandra – bara incitament för fortsatt intressering och, förhoppningsvis, en möjlighet att förändra förutsättningarna som gjorde en viss lösning omöjlig. Genom detta blir organisering och styrning också viktiga för mellanmännsliga relationer; när parter inte kommer överens, kan de skicka tillbaka ”surdeg” till sina respektive organisationer, låta dem ta hand om konflikten och därmed upprätthålla en konstruktiv relation – trots att konflikten kanske kvarstår mellan organisationerna, deras intressen och respektive uppdrag.

I relation till våra diskussioner om mångfald och intressering har vi också analyserat olika former av *löften* i och om samverkan. I studiens empiriska avsnitt har vi bland annat sett hur ett järnvägsunderhållskontrakts löfte om samarbete mellan Trafikverket och

entreprenören upprätthålls genom att det löpande läggs till ytterligare samverkansarbete, i den form och av det slag som efterhand visar sig behövas. I likhet med Mouritsen och Kreiners (2016) idéer om löftesekonomi så är kontraktet visserligen slutet på en upphandlingsprocess, men för större delen av samverkansarbetet är kontraktet bara början. En ytterligare konsekvens av detta är också att, som vi ser i exemplet med ÅVS-planering, insikten om att förutsättningarna för en plan kommer att förändras gör det svårt att förhålla sig till, och definiera vad som ingår i, det löfte man producerar.

Även i kontraktsstyrningen ser vi att förutsättningar förändras: ett kontrakt kan inte fänga den komplexa praktik som samverkan mellan beställare och utförare innebär. Inte minst eftersom den mångfald av intressenter som involveras i samverkan sällan ens finns på bordet när upphandlingsförfarandet sker. Vi har sett exempel på hur relationer med kunders kunder kommer till efter att kontrakt skrivits, hur finansiella förutsättningar förändras och hur regeringsuppdrag skiljer sig från år till år. Flexibiliteten att förhålla sig till detta finns inte i kontraktet, utan i den samverkan som sker *efter* att kontraktet är skrivet. Här menar vi att aktörerna redan praktiserar Mouritsen och Kreiners (2016) idé om beslut och kontrakt som löften – det går att gå tillbaka till det löfte som kontraktet är för att lösa vissa problem, samtidigt som nya förutsättningar behöver tas på allvar och diskuteras ”utanför” det som kontraktet specificerar. Genom att koppla samman detta förhållningssätt till *löften* om samverkan med vår analys av mångfald och intressering börjar vi närma oss ett förhållningssätt till vad vi kallar intresserande samverkan. En central del i ett sådant förhållningssätt är den framåtblickande insikten i att förutsättningar för samverkan kommer att förändras under samverkans gång. Detta kräver ett slags tidsperspektivskifte: från ”samsyn” kring definierade intressen här-och-nu, till ett ”löfte” om intressering i en föränderlig framtid.

5.2 Från *samsyn* till *framsyn*

Det organisatoriska perspektivet som dominerat litteraturen om strategi och samverkan har gjort att fokus hamnat på behovet av samsyn när organisationer ska arbeta tillsammans. Vi ser även att det finns ett starkt fokus på detta i praktiken: samsyn ses som en förutsättning för god samverkan. Samtidigt är det klart att i de praktiker vi studerat är samsyn ofta omöjlig, och därför behöver även icke-samsyn hanteras. Icke-samsyn har blivit en del av vardagen för dem som arbetar med samverkan inom offentlig sektor. Därför har de också, vilket vi visat i empirikapitlet, funnit sätt att förhålla sig till och hantera detta.

Ett viktigt sätt att förhålla sig till samverkan, för såväl organisationer som intressenter, är att klargöra sina ståndpunkter. Därför tar alla medverkande organisationer och intressegrupper fram en mängd egna dokument – från visioner och strategier till program, måldokument och planer. Detta arbete ses ofta inom litteraturen som interna dokument som är till för att styra och skapa handling i den egna organisationen (Cuganesan med flera, 2012; Holmgren Caicedo med flera, 2016). Vi ser dock i vårt material att dessa dokument är viktiga för att skapa insyn för andra genom transparens. Om det är tydligt vad varje aktör och intressent står för, blir det lättare att veta vad som kan förväntas i en samverkan med andra. Det blir också lättare att kommunicera med andra, om representanterna för den egna organisationen eller intressentgruppen vet vad de står för, och om det finns en begreppsapparat att utgå från när samverkan ska inledas. Det finns dock ett problem med denna formalisering i en verklighet som består av en sådan mångfald organisationer, aktörer och intressenter. Det finns ett överflöd av dokumentation och riktlinjer för varje aktör att förhålla sig till – ett överflöd så stort att vissa aktörer ser sig nödgade att ta in konsulter för att gå igenom sina samverkanspartners styrdokument.

Denna typ av insyn – insyn som transparens – räcker alltså inte. Det behövs också en annan typ av insyn som bäst kan beskrivas som förståelse för varandra. Förståelse för varandras förutsättningar, uppdrag och intressen kan samverka med den transparens som dokumenterade strategier, planer och målbilder ger. Genom att varje aktör förtydligar sina riktlinjer och har förståelse för varandra, går det att acceptera när olika aktörer agerar ”mot” varandras intressen. Vi har sett att Trafikverket, kommuner och andra intressenter har arbetat fram en hög grad av förståelse gentemot varandras uppdrag. Genom denna förståelse går det att gå vidare i samverkan, även efter att en aktör agerat utifrån sina egna förutsättningar. Här ingår också den förståelse som Trafikverket som beställare har för sina entreprenörers kommersiella motiv, samt den förståelse entreprenörerna har för Trafikverkets utmaning och uppdrag att leverera så mycket underhållsverksamhet som möjligt för pengarna.

Insyn, främst som transparens, men också som förståelse, är förutsättningar – medel – för samsyn. Genom att ha stabila plattformar att stå på, och förståelse för varandras förutsättningar, intressen och uppdrag, går det att arbeta tillsammans mot gemensamma mål. Framför allt har det visat sig att det går att nå samsyn på en övergripande, strategisk nivå. I den region vi studerat, har olika strategiska dokument tagits fram som en reaktion på varandra – kommunala trafikstrategier och Trafikverkets framkomlighetsprogram, till exempel – och har därmed kunnat samordnas. Här har också tidigare samverkan spelat roll; det finns bland annat en regional utvecklingsplan som tagits fram i samverkan mellan

en mångfald aktörer, samtidigt som enskilda aktörers strategiska planer ligger till grund för ytterligare samverkan som till exempel ÅVS:er. Samsyn är ett mål som syftar till att singularisera olika aktörers intressen: genom att uppnå samsyn går det att komma till handling och genomföra åtgärder. Här har olika teknologier och instrument, som till exempel kontrakt, prognoser och trafikmodeller, varit viktiga. Vad vi ser i våra studier är dock att dessa instrument inte är tillräckliga, eftersom de inte klarar av att samla ihop den mångfald som världen består av. Varje singularisering av mångfaldiga intressen är en prestation – ett resultat – som kan ligga till grund för enkla lösningar och åtgärder, men det är också början på nya problem och samverkansprocesser (se också Sundström, 2015; Wällstedt, 2015).

Med andra ord uppnås inte nödvändigtvis samsyn. Även om det ofta sägs vara målet med samverkan, och anses vara en förutsättning för samverkan, har de olika aktörerna vi studerat varit tvungna att ta fram andra mål. Vi har ofta hört, i olika sammanhang, att det är lika viktigt att komma fram till icke-samsyn. Det är också ett resultat av samverkan att komma fram till vad parterna inte är överens om, och samverkan behöver hantera icke-samsyn. Samverkan bygger alltså på mer än samsyn, och detta bör, om vi följer våra studerade praktiker, ses som ett mål som är lika viktigt som samsyn. I det här diskussionskapitlet väljer vi att kalla detta mål för *framsyn*. Framsyn, menar vi, skiljer sig från samsyn genom att framsyn accepterar mångfald, ser längre än till de förutsättningar som ligger till grund för ett löfte om samverkan, samt bygger på att intressen kan förändras vartefter samverkan fortgår. Med hjälp av framsyn kan organisationer som ingår i samverkan arbeta både proaktivt och reaktivt samtidigt. Detta – att vara proaktiv och reaktiv samtidigt – verkar också vara en grundförutsättning för väl fungerande samverkan, snarare än ett problem för den enskilda organisationen (Almqvist och Wällstedt, 2013a; Holmgren Caicedo med flera, 2016; Höglund, 2014; Höglund och Svärdsten, 2015; Wällstedt och Almqvist, 2015).

Med hjälp av framsyn kan mångfald hållas levande, samtidigt som samsyn skapas. Det är framsyn som gör att samverkanspartner inte går för snabbt till lösningar eller åtgärder, utan istället sonderar terrängen och utgår från de alternativa möjligheter som kan skapas. Det arbete vi sett i de studerade praktikerna att föra in nya begrepp och principer – som till exempel framkomlighet, tillgänglighet eller robusthet – för att komplettera snäva, singulariserande begrepp – som till exempel kapacitet eller produktivitet – är också, menar vi, en del av försöken att uppnå framsyn. Tillgänglighet och robusthet kan skapas på en mångfald sätt, och utifrån en mångfald förutsättningar – och när förutsättningarna förändras, genom till exempel lagkrav, direktiv, eller budgetramar, går det att fortsätta

arbeta med dessa begrepp även när till exempel kapacitets- eller produktivitetsmål går emot viktiga principer. Här behöver organisatoriska infrastrukturer som underlättar reflektion och kommunikation (Almqvist och Wällstedt, 2013; Jarzabkowski och Seidl, 2008; Mattisson och Ramberg, 2015; Persson och Westrup, 2009) kompletteras med inter-organisatorisk infrastruktur som gör detsamma. ÅVS enligt fyrstegsprincipen är ett exempel på sådan infrastruktur.

Insyn, både som transparens och förståelse, är förutsättningar för framsyn. Framsyn utesluter inte samsyn – men framsyn är heller inte beroende av samsyn. Däremot är en samverkanspraktik inte fullständig utan de två varianterna av insyn, såväl som samsyn och framsyn. Framgångsrik samverkan kräver att processer avslutas – att de singulariseras – till exempel genom kontrakt, planer eller åtgärdsförslag. Och för detta krävs ofta samsyn. Men, som vi fört fram tidigare, om vi utgår från våra tre premisser om mångfald, intressering och löftesekonomi, krävs det att samverkan lever vidare efter samsyn – vi menar till och med att det tunga samverkansarbetet återstår *efter* att parterna nått samsyn. Därför behöver ett av målen med samverkansarbete hela tiden vara framsyn; samverkan behöver utgå från att mångfald inte går att kväva genom singularisering, att intressen fortsätter att förändras genom intressering, och att samsyn inte enbart är slutet på en process, utan också början på en mångfald nya processer.

6. Slutsatser

Denna rapport har haft som mål att studera hur Trafikverket praktiserar strategi tillsammans med andra intressenter och aktörer. Den utgår från tre premisser som skiljer sig från det organisationsfokus som tidigare litteratur haft, nämligen mångfaldspremissen, intresseringspremissen och löftespremissen. Rapporten utgår också från samverkan som något ofrånkomligt. Eftersom olika organisationer, aktörer och intressenter verkar på samma arena – till exempel i transportsystemet eller samhället som helhet – kommer de också att agera på sätt som samverkar – vare sig de vill eller inte. Därför är det också rimligt att offentliga organisationer samverkar aktivt istället för att koncentrera sig enbart på den egna organisationens mål och uppgifter.

Utifrån de empiriska studier rapporten grundas på, föreslår vi att det finns ett antal förutsättningar som gör att samverkan fungerar. Dessa förutsättningar bygger på att samverkande aktörer behöver utgå från två synsätt: ett som syftar till att singularisera världen och komma fram till lösningar, och ett synsätt som accepterar och inkluderar en mångfald intressen, mål och uppdrag. Det krävs också, föreslår vi, ett arbetssätt som använder sig av insyn som transparens och insyn som förståelse som medel för att uppnå såväl samsyn som framsyn. Figur 6.1 illustrerar hur dessa synsätt och arbetssätt hänger samman med diskussionen ovan om insyn, samsyn och framsyn.

Arbetssätt \ Synsätt		Singulärt/ Exkluderande	Mångfald/ Inkluderande
Mål		Samsyn	Framsyn
Medel		Insyn som transparens	Insyn som förståelse

Figur 6.1. Förutsättningar för samverkan – synsätt och arbetssätt.

Figur 6.1 ska ses som en analysmodell som kan appliceras på alla typer av aktiv samverkan. Uppdelningen i arbetssätt och synsätt är ett försök att visa på att samverkan bygger både på olika sätt att se och förstå omvärlden, och olika sätt att angripa den. När det gäller arbetssätt föreslår vi att de två typerna av insyn kan ses som medel för att uppnå samsyn och framsyn. Med andra ord är insyn som transparens en förutsättning för samsyn, eftersom det krävs att aktörer och intressenter känner till varandras strategier, mål och uppdrag för att samsyn ska kunna uppnås. På samma sätt är insyn som förståelse en förutsättning för framsyn, då det krävs att aktörer och intressenter är införstådda med varför andra agerar som det gör, även när detta går emot andras intressen och uppdrag. Dessutom innebär denna förståelse att det blir möjligt att hantera de eventuella problem som uppkommer när förutsättningar förändras efter att åtgärder är beslutade: när aktörer och intressenter förstår, intresserar och intresserar sig för, varandra kan samverkan fortgå såväl *utan* som *efter* samsyn. Grundläggande för detta är insikten att samverkan bygger på mångfald, men att det ofta krävs singularisering – transparens och samsyn – för att kunna verka i ett system.

Tillsammans skapar dessa synsätt och arbetssätt förutsättningar för samverkan över tid. Genom att alternera mellan exkluderande och singulariserande synsätt och inkluderande synsätt som accepterar mångfald, går det att utnyttja teknologier och instrument – till exempel prognoser och kontrakt – samtidigt som planerings-, mål- eller viljestyrning utnyttjas på sätt som bygger på förståelse för varandras uppdrag och intressen. Om detta sedan kombineras med ett arbetssätt som syftar till både samsyn och framsyn, och där det finns en inter-organisatorisk infrastruktur på plats som underlättar reflektion och kommunikation, skapas förutsättningar för intresserande samverkan.

Referenser

- Almqvist, Roland och Wällstedt, Niklas (2013a). Managing Public Sector Organizations: Strategic Choices Within Changing Paradigms. I Strannegård, Lars och Styhre, Alexander (redaktörer), *Management – An Advanced Introduction*. Lund: Studentlitteratur.
- Almqvist, Roland och Wällstedt, Niklas (2013b). *Att styra sig igenom besvärliga situationer: Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. Nationella Kommunforskningsprogrammets Rapportserie, 23.
- Axelsson, Runo och Bihari Axelsson, Susanna (2013). *Samverkan – För utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Barney, Jay (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1): 99–120.
- Barretta, Antonio (2008). The functioning of co-opetition in the health-care sector: An explorative analysis. *Scandinavian Journal of Management*, 24: 209–220.
- Broadbent, Jane och Laughlin, Richard (2009). Performance Management Systems: A Conceptual Model. *Management Accounting Research*, 20: 283–295.
- Callon, Michel (1986). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and Fishermen of St. Brieuc Bay. I Law, John (redaktör), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?* London: Routledge.
- Cuganesan, Suresh, Dunford, Richard och Palmer, Ian (2012). Strategic Management Accounting and Strategy Practices within a Public Sector Agency. *Management Accounting Research*, 23: 245–260.
- Grant, Robert M. (1991). The resource-based theory of competitive advantage: Implications for strategy formulation. *California Management Review*, 33(3): 114–35.
- Holmgren Caicedo, Mikael, Jonsson, Leif och Mårtensson, Maria (2013). *Förutsättningar för styrning av samverkan: En studie om etableringen av ett samverkansinitiativ mellan kommuner och högskola*. Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie, 21.
- Holmgren Caicedo, Mikael, Höglund, Linda, Mårtensson, Maria och Svärdsten, Fredrik (2016). *Spänningar i styrningen: en strategisk angelägenhet*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Stockholms universitet.
- Huxham, Chris (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5: 401–423.
- Höglund, Linda (2014). *Strategier och strategigenomförande – en förstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Stockholms universitet.
- Höglund, Linda och Svärdsten, Fredrik (2015). *Strategier och strategigenomförande – en fallstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten, Stockholms universitet.

- Jarzabkowski, Paula (2004). Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation, and Practices-in-Use. *Organization Studies*, 25: 529–560.
- Jarzabkowski, Paula och Seidl, David (2008). The Role of Meetings in the Social Practice of Strategy. *Organization Studies*, 29: 1391–1426.
- Jarzabkowski, Paula och Spee, Andreas Paul (2009). Strategy-as-practice: A review and future directions for the field. *International Journal of Management Reviews*, 11: 69–95.
- Jensen, Michael C. och Meckling, William H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305–360.
- Knutsson, Hans, Mattisson, Ola, Ramberg, Ulf och Tagesson, Torbjörn (2008). Do strategy and management matter in municipal organizations? *Financial Accountability & Management*, 24(3): 295–319.
- Kreiner, Kristian och Mouritsen, Jan (2005). The analytical interview: Relevance beyond reflexivity. I Tengblad, Stefan, Solli, Rolf och Czarniawska, Barbara (redaktörer), *The art of science*. Solna: Liber.
- Kurunmäki, Liisa och Miller, Peter (2011). Regulatory hybrids: partnerships, budgeting and modernising government. *Management Accounting Research*, 22: 220–241.
- Mattisson, Ola och Ramberg, Ulf (2015). Co-owned Local Government Organisations: Conditions for Strategy Development. *Financial Accountability & Management*, 31:269–281.
- Law, John (2004). *After method: Mess in social science research*. New York: Routledge.
- Law, John och Singleton, Vicky (2005). Object lessons. *Organization*, 12(3): 331–355.
- Mol, Annemarie (2002). *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Durham: Duke University Press.
- Mouritsen, Jan och Kreiner, Kristian (2016). Accounting, decisions and promises. *Accounting, Organizations & Society*, 49: 21–31.
- Persson, Jan och Westrup, Ulrika (2009). Fragmented structures and vertical control systems: The Swedish experience of resource utilization in human services. *International Journal of Public Sector Management*, 22: 400–409.
- Porter, Michael E. (1980). *Competitive Strategy*. New York: The Free Press.
- Porter, Michael E. (1985). *Competitive Advantage*. New York: The Free Press.
- Regeringen (2011). *Planeringssystem för transportinfrastruktur*. Proposition 2011/12:118. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Sundström, Andreas (2011). Framing numbers 'at a distance': Intangible performance reporting in a theater. *Journal of Human Resource Costing & Accounting*, 15: 260–278.
- Sundström, Andreas (2015). *Representing performance – Performing representation: Ontology in accounting practice*. Stockholm: Stockholm University.

- Williamson, Oliver E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Wittbom, Eva (2015). *Att fånga det svårsmätbara – en förstudie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Rapport 2015:2. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Wällstedt, Niklas (2015). *Managing Multiplicity: On Control, Care and the Individual*. Stockholm: Stockholm University.
- Wällstedt, Niklas och Almqvist, Roland (2015). From 'Either Or' to 'Both And': Organisational Management in the Aftermath of NPM. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19: 7–25.
- Wällstedt, Niklas och Almqvist, Roland (kommande). Budgeting and the construction of entities: struggles to negotiate change in Swedish municipalities. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2016.1243815.

När olika organisationer, aktörer och intressenter verkar på samma arena, till exempel i transportsystemet, kommer de också att agera på sätt som samverkar – vare sig de vill eller inte. Därför är det också rimligt att offentliga organisationer samverkar proaktivt istället för att enbart koncentrera sig på den egna organisationens interna mål och uppgifter.

Rapporten utgör den tredje och sista delen i ett treårigt forskningsprojekt om strategi och styrning i Trafikverket. I denna studie undersöker vi hur Trafikverket praktiserar strategi tillsammans med andra aktörer. Då en stor del av Trafikverkets uppdrag genomförs av och med externa parter studerar vi här vad som händer med Trafikverkets strategiska arbete i externa relationer. Med de tre teoretiska begreppen mångfald, intressering och löften inriktas analysen på att undersöka förutsättningar för samverkan. Utifrån analysen presenteras ett utvecklat förhållningssätt till samverkan: en intresserande samverkan som går bortom behovet av samsyn i något vi kallar för framsyn.

Innehållet i rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av verksamheter. Den lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolenivå.

Författarna är forskare verksamma inom Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) och inom sektionen för ämnesområdet redovisning, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Andreas Sundström har även verkat som gästforskare vid Copenhagen Business School, London School of Economics & Political Science och University of California at Berkeley. Niklas Wällstedt är även forskare inom Institutet för kommunal ekonomi (IKE), Stockholms universitet, samt har verkat som gästforskare vid University of New South Wales och London School of Economics & Political Science.

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) består av forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, och representanter från olika myndigheter, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

ISBN 978-91-981634-6-9